

CORRUZIONE SOMMERSA E CORRUZIONE EMERSA IN ITALIA: MODALITÀ DI MISURAZIONE E PRIME EVIDENZE EMPIRICHE

Il documento rappresenta un primo contributo metodologico allo studio del fenomeno corruttivo in Italia da un punto di vista quantitativo nella prospettiva di superare le carenze esistenti e sviluppare misure affidabili, indispensabili per l'analisi delle cause e degli effetti della corruzione e per la definizione di politiche di prevenzione e contrasto.



A.N.A.C.

Autorità Nazionale AntiCorruzione e per la valutazione
e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche

INDICE

Premessa	3
1. Il contesto italiano	5
2. Principali metodologie di misurazione	7
2.1. Gli indicatori soggettivi	7
2.1.1. <i>Indicatori soggettivi a livello nazionale</i>	7
2.1.2. <i>Indicatori soggettivi a livello sub-nazionale</i>	8
2.1.3. <i>Vantaggi e limiti degli indicatori soggettivi</i>	9
2.2. Gli indicatori oggettivi	11
2.2.1. <i>Le misure economiche</i>	11
2.2.2. <i>Le misure giudiziarie</i>	12
3. Un'analisi delle denunce e delle condanne per concussione e corruzione	14
3.1. Un'analisi quantitativa delle denunce per concussione e corruzione (2006-2011)	14
3.2. Un'analisi quantitativa delle condanne per concussione e corruzione (2007-2011)	20
3.3. Un'analisi quantitativa e qualitativa delle sentenza della Corte dei Conti (2001-2012)	26
3.3.1. <i>Descrizione del campione e della metodologia</i>	26
3.3.2. <i>Analisi quantitativa</i>	27
3.3.3. <i>Analisi qualitativa</i>	41
ALLEGATO 1	43
Riferimenti bibliografici	44

Premessa

L'analisi quantitativa e qualitativa della dinamica della corruzione in Italia richiede l'utilizzo di misure precise e affidabili che consentano di fornire un fondamento empirico alle indagini sulle cause e sugli effetti della corruzione in contesti territoriali sia nazionale che locali, nonché alla definizione di politiche di contrasto adeguate all'entità, alla dimensione territoriale e alle specificità del fenomeno¹. Misure adeguate sono, infatti, indispensabili per comprendere il peso relativo di ciascuno dei numerosi fattori che possono influenzare il livello di corruzione, per misurare l'impatto della corruzione sul processo di crescita del paese e delle sue diverse aree territoriali e anche per migliorare la consapevolezza del suo effettivo costo economico, oltre che sociale, politico e morale. Senza considerare, infine, che una corretta informazione sugli indicatori di varia natura, anche in chiave comparata, aiuta a far crescere il livello di consapevolezza nell'opinione pubblica, della classe politica, dell'amministrazione.

La corruzione è, tuttavia, un fenomeno multidimensionale e, in quanto tale, essa può assumere una diversa connotazione a seconda che sia il giurista, piuttosto che il sociologo o l'economista, a esaminarlo. Dare quindi una definizione di corruzione, più o meno ampia, legata o meno alle specifiche fattispecie giuridiche, già di per sé rappresenta un problema di non facile soluzione che giustifica l'esistenza di varie misure di diversa natura, soggettive o di percezione, esperenziali, giudiziarie (denunce, sentenze penali e contabili) nonché i divari non irrilevanti che spesso esistono tra queste.

In altri termini, fare riferimento alla corruzione nella sua accezione più ampia di deviazione comportamentale rispetto alle regole vigenti in un contesto sociale di riferimento è sicuramente altra cosa che fare riferimento alle specifiche fattispecie giuridiche del nostro ordinamento. Pertanto, l'analisi dei diversi metodi di misurazione va collegata alla relativa nozione accolta e presupposta. Gli indicatori di corruzione percepita o esperenziale definiscono la corruzione politico-amministrativa come l'insieme dei reati commessi dal pubblico ufficiale per conseguire benefici personali, in presenza di un potere discrezionale di allocare le risorse, di definire le regole e/o di applicarle, utilizzato per ottenere una rendita economica o utilità, a fronte di una disutilità legata alla probabilità di essere scoperti, perseguibili e punibili (Rose-Ackerman, 1975; Aidt, 2003). Le misure giudiziarie, invece, fanno specifico riferimento alle fattispecie dei reati contro la Pubblica Amministrazione in cui si manifesta un abuso di potere da parte di pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio per ottenere vantaggi privati. Si tratta, in questo caso, di azioni effettuate da un agente pubblico al fine di indurre intenzionalmente delle distorsioni nell'attuazione di regole o leggi in cambio di una ricompensa effettiva, promessa o attesa.

La misurazione della corruzione è, dunque, una questione metodologica complessa soggetta a numerosi ostacoli: difficoltà di definizione, carenza di dati oggettivi nonché errori di misura. La ricerca quantitativa in materia ha fatto notevoli progressi negli ultimi venti anni ma ulteriori sviluppi in tema di misurazione della corruzione si indirizzano verso un approccio multi-angolare che riesca a combinare micro- e macro-dati in un processo di interazione tra le misure soggettive e oggettive (Sequeira, 2012).

Nessuno dei diversi metodi di misurazione della corruzione attualmente disponibili, preso singolarmente, si rivela infatti pienamente soddisfacente e privo di problemi concettuali o statistici. La scelta della misura da utilizzare dipende sostanzialmente dal tipo di analisi che si intende effettuare. Mentre gli indicatori soggettivi si rivelano più adatti a identificare correlazioni e andamenti di tipo

¹ Per una rassegna delle diverse misure di corruzione attualmente esistenti per l'Italia si vedano anche Davigo e Mannozi (2007), le Relazioni al Parlamento del Saet (2009; 2011), il Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione (2012), Fiorino e Galli (2013), Formez (2013).

macroeconomico della corruzione in analisi *cross-country* e fanno riferimento prevalentemente alla dimensione sommersa della corruzione, misure che si fondano sull'osservazione diretta e sulla dimensione giuridica del fenomeno risultano invece più appropriate nelle analisi di un determinato paese e dell'impatto distributivo che i diversi tipi di corruzione hanno sui soggetti interessati.

In ogni caso, è vero che ciascuna delle misure che saranno discusse a seguire presenta dei limiti, delle criticità, dei margini di errori; alcune, più di altre, si scontrano con il problema della scarsa propensione alla denunce, con il convergente interesse al silenzio del corruttore e del corrotto, con alcune inefficienze del sistema giudiziario; altre, invece, presentano il problema dell'amplificazione creato dall'impatto mediatico degli indicatori di percezione.

Questi aspetti critici però non limitano l'utilità delle misure. Essi piuttosto impongono sforzi nella direzione di garantire una maggiore sistematicità nella produzione di informazioni quantitative sulla corruzione, a livello nazionale ma anche e soprattutto a livello regionale dove si manifestano le carenze maggiori.

Pertanto, è prioritario elaborare misure precise ed esaustive per poter analizzare il fenomeno nella sua effettiva entità e definire politiche di contrasto alla corruzione efficaci e adeguate alla specificità dell'Italia. Il raggiungimento di un obiettivo di questo tipo richiede una collaborazione sistematica dell'Autorità, da un lato, con l'Istat e i servizi informativi dei Ministeri interessati e dall'altro, con le istituzioni di ricerca, per potenziare ed estendere le varie modalità di misurazione del fenomeno già esistenti e consolidate. In tal senso predisporre, ad esempio, un'indagine indirizzata ai cittadini sulla percezione e l'esperienza diretta della corruzione, disaggregata per settori dell'amministrazione pubblica e per regioni, può essere un contributo importante, anche ai fini della definizione delle misure di contrasto alla corruzione. Allo stesso tempo, sviluppare analisi quali-quantitative delle sentenze penali e contabili relative ai reati di concussione e corruzione può consentire di approfondire la dimensione giuridica del fenomeno, integrando la conoscenza della corruzione sommersa con quella della corruzione emersa e fornendo in questo modo un quadro empirico del fenomeno più completo e articolato.

1. Il contesto italiano

Attualmente l'immagine dell'Italia è quella di un paese ad elevato grado di corruzione sia nella percezione dei cittadini che di imprese e analisti. La corruzione politico-amministrativa comincia ad assumere una dimensione preoccupante soprattutto a partire dalla metà degli anni Settanta e aumenta costantemente fino alla prima metà degli anni novanta. Nel 1995 essa mostra un *trend* decrescente a seguito della inchieste giudiziarie di quegli anni per poi ripresentarsi in una forma ancora più invasiva nell'ultimo ventennio (Fiorino e Galli, 2013).

L'Italia appare come un caso anomalo nel panorama europeo per due ordini di ragioni. Innanzitutto, la distribuzione della corruzione sul territorio nazionale non risulta essere omogenea. Uno studio recente sulla qualità delle istituzioni (di cui la corruzione è considerata uno dei pilastri) condotto su incarico della Commissione Europea dal *Quality of Government Institute* dell'Università di Goteborg nel 2010 ha registrato per l'Italia la maggiore varianza interna su base regionale in Europa nonostante la media regionale sia leggermente superiore a quella regionale europea, 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 le posizioni virtuose delle regioni dei paesi del Nord Europa, e due regioni – la Calabria e la Campania – che si collocano invece nel 10% della parte bassa e che sono assimilabili ad alcuni paesi del Mediterraneo e dell'Europa continentale orientale².

A questo dato si aggiunge la distanza che intercorre tra l'Italia e buona parte dei paesi membri dell'Unione europea nelle classifiche internazionali, a fronte del fatto che generalmente paesi caratterizzati da livelli di sviluppo economico e strutture politico-istituzionali analoghi presentano livelli di corruzione analoghi. Più precisamente, i paesi del nord dell'Europa (Danimarca, Svezia, Finlandia) occupano costantemente le prime posizioni della classifica. Austria, Germania, Francia, Paesi Bassi e Regno Unito si attestano su valori medio-alti. I paesi dell'Europa meridionale (Italia, Grecia, Spagna e Portogallo) presentano *performances* significativamente peggiori. Nella rilevazione del 2013 di *Transparency International*, l'Italia ha registrato un indice di corruzione percepita pari a 43 (rispetto al valore di massima trasparenza di 100) che riflette l'impatto che fenomeni recenti di corruzione e di malversazioni possano aver avuto sulla percezione nazionale e internazionale del fenomeno. Il dato del 2013, per quanto leggermente migliorato rispetto a quello del 2012, non è tuttavia troppo distante dalle rilevazioni dell'ultimo decennio in base alle quali l'Italia si colloca su posizioni analoghe a quelli di numerosi paesi dell'Asia e dell'America Latina.

Anche i risultati del *Global Corruption Barometer* mostrano che la corruzione è assai diffusa nel nostro paese: i cittadini intervistati ritengono ci sia stato un ulteriore peggioramento negli ultimi due anni. Tra le istituzioni più corrotte, gli italiani indicano i partiti politici (69%), il Parlamento (44%), la pubblica amministrazione (29%) e il sistema sanitario (24%). I risultati non sono dissimili da quelli del 2010-2011 e solo il 14% degli intervistati ritiene che i governi abbiano predisposto misure di contrasto efficaci negli ultimi due anni. Il 70% dei cittadini italiani ritiene che il governo del paese sia fortemente indirizzato da forme opache di *lobbying* o da interessi particolari. In Italia solo il 5% degli intervistati dichiara di aver pagato tangenti per ottenere servizi dal settore pubblico. Il 77% si dichiara inoltre disposto a partecipare

² La linea divisoria tra le regioni che si collocano al di sotto della media europea e quelle che presentano punteggi positivi è molto netta: tutte le regioni del Nord e l'Umbria hanno indicatori superiori alla media regionale europea mentre nel Lazio e nelle regioni meridionali gli indicatori sono inferiori.

attivamente alla lotta alla corruzione sostenendo le organizzazioni e le associazioni che lavorano in questo settore, mentre il 62% ha fiducia nella capacità dei cittadini di fare la differenza in tema di contrasto alla corruzione evidenziando l'importanza del fattore culturale. Quanto alla propensione a segnalare casi di corruzione, il 56% degli italiani sarebbe disposto a esporsi, mentre la scelta del silenzio deriva dalla paura di ritorsioni (41%) e dalla sfiducia sulle possibili conseguenze positive della segnalazione (41%).

Infine, secondo l'indicatore di corruzione (*Corruption Control Index*) elaborato dalla Banca Mondiale nell'ambito dei *Worldwide Governance Indicators*, l'Italia si colloca tra gli ultimi posti in Europa e mostra un trend costantemente negativo, soprattutto a partire dal 2008 ad oggi (passando dallo 0.36 del 1996 all'attuale 0.21).

Tuttavia, pur nella consapevolezza dei limiti delle metodologie di misurazione soggettiva di cui si discuterà successivamente, la comprensione delle motivazioni per cui *manager* e analisti internazionali o cittadini esprimono un livello di percezione della corruzione così elevato per l'Italia diventa un passaggio necessario dal punto di vista della definizione e attuazione delle politiche di prevenzione e contrasto alla corruzione. In tal senso la mancanza di diffusione di informazioni relative alle rilevazioni primarie condotte dagli istituti di ricerca privati che forniscono i micro-dati alle istituzioni responsabili dell'elaborazione degli indici, e che ne sono proprietari, rappresenta un problema non irrilevante.

Infine, pur riconoscendo che si tratta di indicatori che hanno il merito di segnalare un problema con regolarità, occorre rilevarne tuttavia l'inadeguatezza per contesti, come quello italiano, caratterizzati da un'elevata varianza regionale del fenomeno in cui i margini di imprecisione della misura sono più ampi che in altri paesi. Sarebbe pertanto importante disaggregare l'informazione sulla diffusione del fenomeno corruttivo a livello settoriale e territoriale utilizzando indicatori sia percettivi che esperienziali che consentano di fornire un quadro più articolato del fenomeno, da integrare con le informazioni prodotte dalle statistiche giudiziarie.

2. Principali metodologie di misurazione

Le principali metodologie di misurazione della corruzione attualmente esistenti producono indicatori soggettivi di percezione indiretta e di percezione diretta o esperenziali che privilegiano l'accezione comportamentale del fenomeno e tendono a rilevare l'entità del fenomeno sommerso, cui si affiancano indicatori oggettivi che usano grandezze di mercato o statistiche collegate in qualche misura alla corruzione e misure giudiziarie (denunce e condanne) che, per loro natura, rilevano la corruzione emersa.

2.1. Gli indicatori soggettivi

2.1.1. Indicatori soggettivi a livello nazionale

Negli ultimi decenni varie organizzazioni non governative e istituti di ricerca internazionali hanno affrontato il problema della frammentarietà e incoerenza delle prime forme di misurazione producendo una serie di indicatori aggregati che sintetizzano vari aspetti o manifestazioni della corruzione. A partire dalla metà degli anni novanta si è sviluppata una nuova generazione di indicatori di corruzione, i cosiddetti indicatori composti (Arndt e Oman, 2006) e indicatori aggregati (Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton, 1999), costruiti attraverso la combinazione di una serie di misure semplici o individuali. Essendo il risultato di medie, essi riducono gli errori di misura degli indicatori soggettivi individuali e ne consentono il calcolo esplicito; sono inoltre caratterizzati da una più estesa copertura territoriale e da maggiore precisione statistica. Tali indici sono generalmente basati sulla percezione del fenomeno e si fondano su *surveys* e rilevazioni in cui un ampio campione di individui è chiamato a rispondere a una serie di domande volte a catturare il livello di corruzione percepita dagli stessi nel proprio così come in altri paesi.

Gli indicatori più utilizzati sono il *Corruption Perception Index* (CPI), il *Bribe Payers Index* (BPI) e il *Global Corruption Barometer* (GCB), elaborati da *Transparency International*; il *World Business Environment Survey* (WBES), il *Business Environment and Enterprise Survey* (BEEPS) e i *Worldwide Governance Indicators* (WGI) sviluppati dalla Banca Mondiale.

Il *Corruption Perception Index* (CPI) è un indice aggregato costruito sulla base di una serie di interviste che vari istituti di ricerca indipendenti e accreditati, tra cui il *World Economic Forum*, *PriceWaterhouseCoopers*, *Freedom House* e *Gallup International*, sottopongono a un campione di esperti, manager, analisti politici e finanziari. Le interviste sono relative all'abuso di potere per fini privati posto in essere dai funzionari pubblici attraverso, ad esempio, la riscossione di tangenti per appalti pubblici, l'appropriazione indebita di fondi pubblici, ecc. L'indice determina la percezione della corruzione nel settore pubblico in 180 paesi circa (nel 1995 il campione includeva solo 41 paesi), attribuendo a ciascuno un punteggio che varia da 0 (massima corruzione) a 100 (assenza di corruzione).

Il *Bribe Payers Index* (BPI) è elaborato per un campione di 28 paesi industrialmente avanzati ed emergenti maggiormente esposti a investimenti diretti esteri e al commercio internazionale, dal 1999 al 2011. Si tratta di un indice che misura la propensione alla corruzione delle imprese esportatrici che continuano a ricorrere alla corruzione per ottenere contratti, pur operando in paesi che hanno aderito alla Convenzione OCSE anti-corruzione. Le interviste sono condotte su un campione di dirigenti *senior* di aziende nazionali e multinazionali, funzionari di Camere di Commercio, banche commerciali nazionali e straniere e studi legali commerciali. Le imprese in Cina, India, Russia, Messico, Italia e Turchia (tra i paesi

europei) appaiono tra le più inclini a corrompere. Il BPI identifica anche i 19 settori in cui la corruzione è prevalente. Tra questi emerge il settore delle costruzioni e dei lavori pubblici, quello immobiliare, dell'energia (petrolio, gas e risorse minerarie) e l'industria manifatturiera pesante.

Il *Global Corruption Barometer* (GCB), elaborato dal 2003 ad oggi da *Transparency International* in collaborazione con *Gallup International*, è invece frutto di un sondaggio che si rivolge direttamente ai cittadini di circa 100 paesi per misurare la percezione che essi hanno nella quotidianità della diffusione della corruzione in vari settori (politica, sistema giudiziario, istituzioni pubbliche, settore privato, media, istituzioni religiose) sulla base dell'esperienza diretta.³

Il *World Business Environment Survey* (WBES) rappresenta il risultato di un'indagine realizzata dalla Banca Mondiale per valutare in più di 80 paesi il contesto in cui le imprese si trovano ad operare e, quindi, il grado di corruzione, la capacità degli Stati di sostenere le attività produttive, il livello di efficienza dei mercati, la trasparenza, le norme che regolano il commercio internazionale, il livello delle infrastrutture.⁴

Il *Business Environment and Enterprise Performance Survey* (BEEPS), un'iniziativa congiunta della *European Bank for Reconstruction and Development* e della Banca Mondiale, intrapresa nel 1999 e attualmente alla quarta iterazione, colleziona micro-dati a livello di imprese su una serie di aspetti quali le relazioni con le istituzioni, il contesto imprenditoriale, i meccanismi di finanziamento, le infrastrutture, l'innovazione e la corruzione per un campione di circa 11000 imprese in 29 paesi ECA (Europe and Central Asia).⁵

I *Worldwide Governance Indicators* (WGI) misurano la qualità complessiva della *governance* attraverso varie dimensioni quali l'*accountability*, la stabilità politica e l'assenza di violenza/terrorismo, l'efficienza della pubblica amministrazione, la qualità della regolamentazione, la tutela dello stato di diritto e la capacità di controllo della corruzione, intesa come fenomeno di "cattura" delle istituzioni da parte di gruppi di interesse privati e misurata specificamente con il *Corruption Control Index* (CCI). A partire dal 1996, la Banca Mondiale elabora i WGI combinando le percezioni individuali relative alla *governance* di un gran numero di imprese, cittadini, ed esperti nei paesi sviluppati e in via di sviluppo; vengono utilizzate centinaia di variabili e più di 30 fonti di dati diverse (istituti di sondaggi, comitati di esperti, organizzazioni non governative e internazionali) in oltre 210 paesi e da oltre 25 differenti organizzazioni in tutto il mondo.

2.1.2. Indicatori soggettivi a livello sub-nazionale

Le *GAC (Governance and Anti-Corruption) Country Surveys* della Banca Mondiale integrano l'analisi svolta a livello macro attraverso i WGI e processano informazioni a livello micro o sub-nazionale attraverso *surveys* somministrate ai cittadini, agli imprenditori e ai funzionari pubblici sempre in tema di *governance* in 15 paesi dell'America Latina e dell'Africa.

Con riferimento al problema della corruzione, il metodo di queste *surveys*, condotte a livello locale con la supervisione della Banca Mondiale, consente di: a) identificare le varie forme (amministrativa, politica etc.) di corruzione per capire qual è l'entità e la fonte prevalente del problema; b) individuare le

³ Per l'elaborazione del GCB del 2013 sono state effettuate interviste complessivamente a 114.000 cittadini in 107 paesi. Il sondaggio per l'Italia è stata condotta dalla Doxa con la tecnica del *face to face* su un campione di 1010 intervistati.

⁴ Il sondaggio è stato effettuato tra la fine del 2008 e l'inizio del 2009 su un campione complessivo di 10.032 imprese attraverso una serie di interviste ai manager di almeno 100 imprese per ogni paese.

⁵ Il BEEPS è stato elaborato per la Russia a livello regionale.

istituzioni/amministrazioni in cui il fenomeno si manifesta più frequentemente e massicciamente; c) valutare i costi della corruzione; d) prospettare misure concrete di riduzione di questi costi attraverso riforme finalizzate. I questionari somministrati differiscono tra paesi e nei destinatari. Con riferimento a questi ultimi, generalmente i questionari sono indirizzati ai cittadini, alle imprese, ai funzionari pubblici e, in alcuni paesi, alle organizzazioni non-governative.

Il *GATEWAY project* di *Transparency International* sviluppa una serie di progetti relativi a singoli paesi, raccogliendo informazioni sulla corruzione e la *governance* a livello sub-nazionale e settoriale. In questo ambito è stato anche portato a termine, in collaborazione con il *Center for Public Integrity and Public Radio International*, un progetto sulla valutazione del rischio di corruzione per i 50 Stati degli USA nel 2012.

The *Quality of Government Institute* dell'Università di Goteborg nel 2010 ha elaborato 16 indicatori di qualità delle istituzioni (QoG).⁶ La QoG è stata disaggregata in quattro categorie (la corruzione, il rispetto del diritto, la performance della pubblica amministrazione, il grado di *accountability*) e poi sintetizzata in un unico indice nazionale e regionale. La *survey* regionale⁷ si è concentrata su tre settori della pubblica amministrazione, generalmente finanziati o amministrati dalle regioni, quali istruzione, sanità e polizia (rispetto ai quali agli intervistati è stato domandato di esprimere una valutazione in termini di qualità, imparzialità e livello di corruzione). La *survey* comprende anche altre due domande relative alla correttezza delle elezioni regionali e all'influenza ed efficacia dei media.⁸

Questa metodologia assicura un'elevata correlazione degli indicatori di QoG con una serie di variabili socio-economiche quali il Pil pro capite, il capitale sociale, la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi che aggiunge validità esterna agli stessi. Garantisce inoltre per gli indicatori di QoG a livello nazionale confronti affidabili e significativi con i WGI.

2.1.3. Vantaggi e limiti degli indicatori soggettivi

L'esistenza di questi indicatori e la pubblicità data loro recentemente dai media svolge sicuramente un ruolo positivo nel creare maggiore consapevolezza nell'opinione pubblica e nei governi in merito a un fenomeno tanto diffuso quanto dannoso per lo sviluppo sociale ed economico, nel favorire processi di riforma volti a rafforzare l'integrità delle istituzioni pubbliche e nel sollecitare misure anti-corruzione a livello nazionale e internazionale. Molte organizzazioni sovranazionali e internazionali, tra cui l'Organizzazione delle Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa, l'Unione Europea, il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, si sono attivate in tal senso.

Non mancano, tuttavia, le critiche a questi indicatori soggettivi in termini di accuratezza, coerenza e possibilità effettiva di riempire di significato e di contenuti complessi il punteggio attribuito a ciascun paese; questo anche a causa delle difficoltà di definizione del fenomeno e della sua percezione che può variare da un paese all'altro (e anche tra diverse aree territoriali all'interno di uno stesso paese) e da un anno all'altro. Si consideri anche che le stesse pratiche di corruzione possono essere sostanzialmente differenti in ciascun paese rendendo le analisi comparate particolarmente complicate e che gli indicatori mettono sullo stesso piano fenomeni corruttivi di diversa natura ed entità. Inoltre, l'affidabilità degli indici potrebbe deteriorarsi

⁶ E' stato utilizzato un campione di 34,000 destinatari per 172 regioni di 18 paesi dell'Unione Europea.

⁷ La *survey* è stata condotta tra il 15 dicembre 2009 e il 1 febbraio 2010 utilizzando questionari somministrati a circa 200 cittadini per regione.

⁸ La *survey* complessivamente consiste di 16 domande sulla QoG che seguono le linee guida indicate nell'*Handbook on Constructing Composite Indicators*, pubblicato dall'OCSE e dall'UE.

nel tempo dal momento che la pubblicità data loro potrebbe influenzare le risposte dei soggetti intervistati l'anno successivo.

La Tabella 1 sintetizza i principali limiti delle indagini basate sulla percezione e alcune possibili soluzioni.

Tabella 1: Limiti delle indagini basate sulla percezione e possibili soluzioni

Limiti	Soluzioni possibili
Le percezioni possono cambiare rapidamente senza alcun fondamento oggettivo a causa di scandali politici che condizionano la percezione ma che non riflettono necessariamente il livello reale di corruzione	Si può utilizzare una media triennale degli indici per ridurre la sensibilità della misurazione a scandali mediatici momentanei
Le percezioni possono essere condizionate da impostazioni culturali e concezioni diverse di quale sia effettivamente un reato di corruzione, per cui la stessa domanda può essere interpretata in modo sostanzialmente diverso	Si possono escludere dall'analisi i residenti nel paese per il quale si calcola il valore dell'indice
Le risposte degli intervistati possono essere influenzate dalla qualità e dalla coerenza nella formulazione delle domande	Si possono scegliere domande aperte, più lunghe ed elaborate, che contengono riferimenti alla frequenza o meno di determinati comportamenti passibili di essere considerati corrotti e che favoriscano anche il ricordo di eventi del passato
È possibile che alcuni intervistati non abbiano l'esperienza e le conoscenze necessarie per esprimere una percezione affidabile della corruzione	Si escludono dalle interviste i cittadini in quanto mancano dell'esperienza e delle conoscenze necessarie per esprimere una percezione affidabile della corruzione
È possibile che alcuni intervistati volutamente sottostimino i pagamenti di tangenti per timore, imbarazzo o perché ne beneficiano, mentre altri strategicamente li sovrastimino per favorirne la prevenzione o la condanna	Risulta necessario identificare correttamente e tener conto di ogni elemento distorsivo legato alla desiderabilità sociale o al timore di rivelare pubblicamente alcune informazioni

Fonte: Fiorino e Galli (2013)

Nonostante il crescente interesse verso questi indicatori da parte sia degli studiosi sia degli operatori pubblici, è importante tuttavia valutarne con cautela il potere informativo senza incorrere nell'errore di considerarli espressione dei livelli di corruzione reali (Olken, 2009). Sebbene il rigore delle tecniche statistiche di elaborazione di questi indici possa indurre ad attribuire loro una precisione quantitativa che porta ad interpretarli come misure di corruzione effettiva, occorre avere ben chiaro che essi presentano un margine di errore non irrilevante se paragonati alla corruzione reale (Donchev e Ujhelyi, 2009). Una esposizione mediatica continua dell'opinione pubblica a scandali legati a fenomeni di corruzione può causare, ad esempio, un peggioramento eccessivo di tali indici.

2.2. Gli indicatori oggettivi

2.2.1. Le misure economiche

Una modalità oggettiva di misurazione indiretta della corruzione consiste nell'uso di *proxy*, ovvero di indicatori di mercato o statistici collegati in qualche misura al fenomeno in esame⁹, come i prezzi degli input acquistati dalla pubblica amministrazione o le discrepanze esistenti fra fonti di dati amministrativi diverse.¹⁰

Un limite importante è rappresentato, tuttavia, dal fatto che le discrepanze nei dati amministrativi di fonti diverse siano effettivamente dovute alla corruzione e non alla mancanza di coerenza, di omogeneità e di qualità della contabilità dei diversi livelli di governo o a forme di inefficienza burocratica.

Nell'ambito di questo tipo di indicatori oggettivi, di particolare interesse è il metodo sviluppato da Golden e Picci (2005) con riferimento alla differenza esistente tra le Regioni italiane nella capacità di trasformare le risorse finanziarie in dotazioni infrastrutturali compiute. Gli autori utilizzano e comparano due misure alternative del capitale pubblico: la prima, basata sui dati dell'ISTAT (1999), consiste nello stock di spesa pubblica in conto capitale erogata per dotare le Regioni di infrastrutture. La seconda consiste in un inventario fisico delle infrastrutture effettivamente esistenti a livello provinciale e regionale (chilometri di strade e ferrovie, numero e dimensione degli edifici pubblici, numero di posti letto negli ospedali pubblici, numero di aule nelle scuole pubbliche, ecc.) elaborato da ECOTER (2000) per il 1997. Fatte salve le differenze geografiche strutturali (superficie, altitudine, sismicità, densità della popolazione), la preesistente disparità di efficienza nel settore delle costruzioni privato e pubblico, la diversità dei costi delle materie prime (quali sabbia e cemento), del lavoro e del trasporto delle attrezzature pesanti, il rapporto tra le due misure di stock di capitale fisico rappresenta un indicatore di corruzione. In altri termini, l'informazione insita nel divario esistente tra le due misure di capitali, quindi la differenza tra quanto è stato speso e quanto è stato realizzato, rileva l'esistenza di fenomeni di *rent-seeking*, di frodi e malversazioni e quindi, per estensione, il grado di corruzione osservabile in 95 province e 20 regioni. L'indicatore non è tuttavia in grado di distinguere analiticamente tra inefficienza e corruzione e necessita del supporto di ulteriori informazioni provenienti da cronache giornalistiche e ricostruzioni delle investigazioni giudiziarie degli anni novanta.

Dall'analisi emerge che le Regioni meridionali hanno ricevuto un ammontare di risorse finanziarie che solo in parte si è trasformato in infrastrutture compiute laddove lo stock di capitale monetario da loro impiegato è in media più elevato che nelle Regioni settentrionali. La Calabria, ad esempio, presenta poco più della metà dello stock (normalizzato) delle infrastrutture rispetto alla media nazionale e la Campania solo il 36 per cento, mentre l'Emilia-Romagna dispone del 40 per cento in più rispetto alla media, ossia quasi tre volte più della Calabria e l'Umbria il 78 per cento. A rafforzare l'idea che il costo delle infrastrutture al Sud incorpori il costo della corruzione, è anche la circostanza che i costi nel settore edilizio privato risultano inferiori rispetto alla media nazionale e superiori al Nord, mentre nel settore pubblico tale relazione si inverte.

Recentemente la Commissione Europea, rappresentata dall'*Office Européen de Lutte Anti-Fraude* (OLAF), ha commissionato a *PwEU Services* e *Ecoyrs* e all'Università di Utrecht uno studio condotto tra marzo 2012 e giugno 2013 sui costi della corruzione nelle forniture pubbliche in 8 Paesi membri (Francia,

⁹ Per un approfondimento critico di questi metodi, si veda, in particolare, Olken e Pande (2011) e Sequeira (2012).

¹⁰ Questa tipologia di indicatori è stata utilizzata per analizzare il fenomeno della corruzione in Argentina, India, Indonesia, Uganda.

Italia, Lituania, Polonia, Paesi Bassi, Romania, Spagna e Ungheria) e 5 settori (acqua e rifiuti, costruzioni di utilities, formazione, ricerca e sviluppo, trasporti e strade). Lo studio ha elaborato 27 indicatori sulla base di un'analisi di 96 casi di corruzione o grigi e 96 di assenza di pratiche corrotte e sono stati utilizzati in un modello di stima dei costi della corruzione nelle forniture pubbliche per il 2010.

2.2.2. Le misure giudiziarie

Una terza modalità misura la corruzione utilizzando il numero di denunce e/o condanne per i reati di corruzione commessi da pubblici ufficiali così come identificati dall'ordinamento giuridico. Pur nella consapevolezza che i reati di corruzione che arrivano a conoscenza dell'autorità giudiziaria rappresentano misure solo parziali della dimensione del fenomeno, le misure giudiziarie nella loro duplice forma delle denunce e delle condanne vengono frequentemente utilizzate per catturare l'evoluzione dei reati di corruzione nel tempo e a livello territoriale, nell'ipotesi che l'efficienza e l'integrità del sistema giudiziario e gli strumenti sanzionatori di cui dispone siano costanti nel tempo e all'interno delle diverse aree geografiche. Osservare, ad esempio, che in un'area del paese si registra in media un numero di condanne per reati di corruzione sensibilmente inferiore a quanto avviene altrove potrebbe essere il segnale di un grado di efficienza del potere giudiziario minore o piuttosto di una scarsa propensione alla denuncia in quella particolare area. Le statistiche giudiziarie si rivelano, quindi, difficilmente interpretabili in termini sia di incidenza reale – e non solo ufficiale – del fenomeno, sia di efficienza dell'autorità giudiziaria nel combatterlo. Pertanto, le variazioni della delittuosità registrata sono solo parzialmente indicative di corrispondenti variazioni nell'andamento del fenomeno reale. Le statistiche giudiziarie, inoltre, sono difficilmente comparabili a livello internazionale in quanto gli ordinamenti giuridici e i sistemi giudiziari sono alquanto diversi. Se tuttavia si tiene conto di queste limitazioni, tali statistiche possono dare un contributo informativo importante, data la loro natura oggettiva e il grado di disaggregazione per tipologia di reati, aree territoriali e settori dell'amministrazione.

In particolare, i dati relativi alle denunce non riflettono l'effettiva consistenza del fenomeno corruttivo reale ma solo la sua componente emersa, scontando, quindi, lo scarto tra criminalità reale e criminalità registrata nelle statistiche ufficiali. Una possibile alternativa è l'uso dei dati sulle condanne passate in giudicato. Questi, tuttavia, presentano alcuni problemi sotto il profilo analitico. Sono certamente più rappresentativi del fenomeno della corruzione così come accertato dall'autorità giudiziaria dal momento che le condanne passate in giudicato sono il risultato definitivo delle denunce che hanno retto al vaglio giudiziale, ma fanno riferimento a fatti corruttivi verificatisi in altri periodi per cui hanno una valenza meno significativa ai fini della definizione delle politiche di prevenzione.

Le analisi condotte dal Saet nella relazione al Parlamento (2009; 2011) fanno riferimento alle denunce per i reati contro la pubblica amministrazione rispetto ai quali l'autorità giudiziaria ha avviato l'azione penale nel periodo 2004-2010, utilizzando i dati forniti dal Ministero dell'Interno – Sistema di Indagine, Direzione Centrale della Polizia Criminale, Servizio di Analisi Criminale. Nei reati contro la Pubblica Amministrazione rientrano sia i delitti commessi dai pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio contro la pubblica amministrazione (corruzione, concussione, abuso d'ufficio, peculato), sia i delitti commessi dai privati contro la pubblica amministrazione o il suo patrimonio (indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, truffa, turbata libertà degli incanti). I dati sono stati disaggregati e distinti per singole fattispecie di reato.

L'analisi si concentra sull'andamento annuale dei reati consumati e persone denunciate in Italia, suddivisi per genere ed età, per qualifica del soggetto attivo (reati comuni che possono essere commessi da

chiunque e reati propri commessi da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio), per Regione.

Il Saet (2009; 2011) analizza anche le condanne per gli stessi reati di cui sopra utilizzando per il periodo 1996-2006 i dati forniti dal Dipartimento per gli Affari di Giustizia a partire dal patrimonio informativo disponibile nel Casellario Giudiziale Centrale; per il periodo 2007-2008, i dati elaborati dall'Istat nelle rilevazioni dei delitti denunciati rispetto ai quali è iniziata l'azione penale e sui condannati con sentenza irrevocabile, evidenziando il significativo differenziale esistente tra il numero delle persone indagate e quello delle persone condannate.

3. Un'analisi delle denunce e delle condanne per concussione e corruzione

Pur nella consapevolezza che i reati di corruzione che arrivano a conoscenza dell'autorità giudiziaria per poi essere accertati, rappresentano indicatori solo parziali della dimensione del fenomeno, come si è detto, le fonti giudiziarie vengono frequentemente utilizzate nelle pratiche internazionali per catturare l'evoluzione dei reati di corruzione a livello territoriale e nel tempo. In questo ambito nel corso del 2013 l'Autorità ha sviluppato un lavoro di analisi quantitativa delle denunce e delle condanne penali su base nazionale e regionale a partire dalle statistiche giudiziarie per i reati di concussione (317 c.p.), corruzione per un atto d'ufficio (318 c.p.), corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (319 c.p.), corruzione in atti giudiziari (319 ter c.p.), corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (320 c.p.) e istigazione alla corruzione (322 c.p.).

La scelta di circoscrivere l'analisi del fenomeno corruttivo alle sole fattispecie giuridiche che riguardano i reati di corruzione e concussione escludendo il peculato, le malversazioni a danno dello Stato, l'abuso d'ufficio, l'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato sicuramente limita l'universo della corruzione cui fanno generalmente riferimento le misure soggettive ma ha il vantaggio di essere più circostanziata e precisa sul piano giuridico.¹¹

Le elaborazioni utilizzano i dati delle denunce per reati di corruzione propria, impropria, in atti giudiziari e concussione delle 165 Procure (Rilevazioni RE.GE.) e i dati sui condannati per gli stessi reati a seguito di sentenze passate in giudicato del Casellario Giudiziale Centrale forniti dall'ISTAT a livello regionale per il periodo 2006-2011, con riferimento alle denunce, e 2007-2011, con riferimento alle condanne¹².

3.1. Un'analisi quantitativa delle denunce per concussione e corruzione (2006-2011)

Negli ultimi sei anni il fenomeno della corruzione in Italia si rivela sostanzialmente stabile, ad eccezione che nel 2009 in cui il numero dei reati di corruzione (nella sua accezione aggregata) passa da 975 a 1205¹³ (Cfr. Figura 1). Il numero di reati di concussione per 100.000 abitanti¹⁴ aumenta da 0.43 nel 2006 a 0.72 nel 2011, registrando nel 2009 il valore più alto di 0.88. Quanto ai reati di corruzione, si registra invece una diminuzione, da 1.59 nel 2006 a 1,24 nel 2011, con un picco di 2.01 nel 2009 (Cfr. Figura 2).

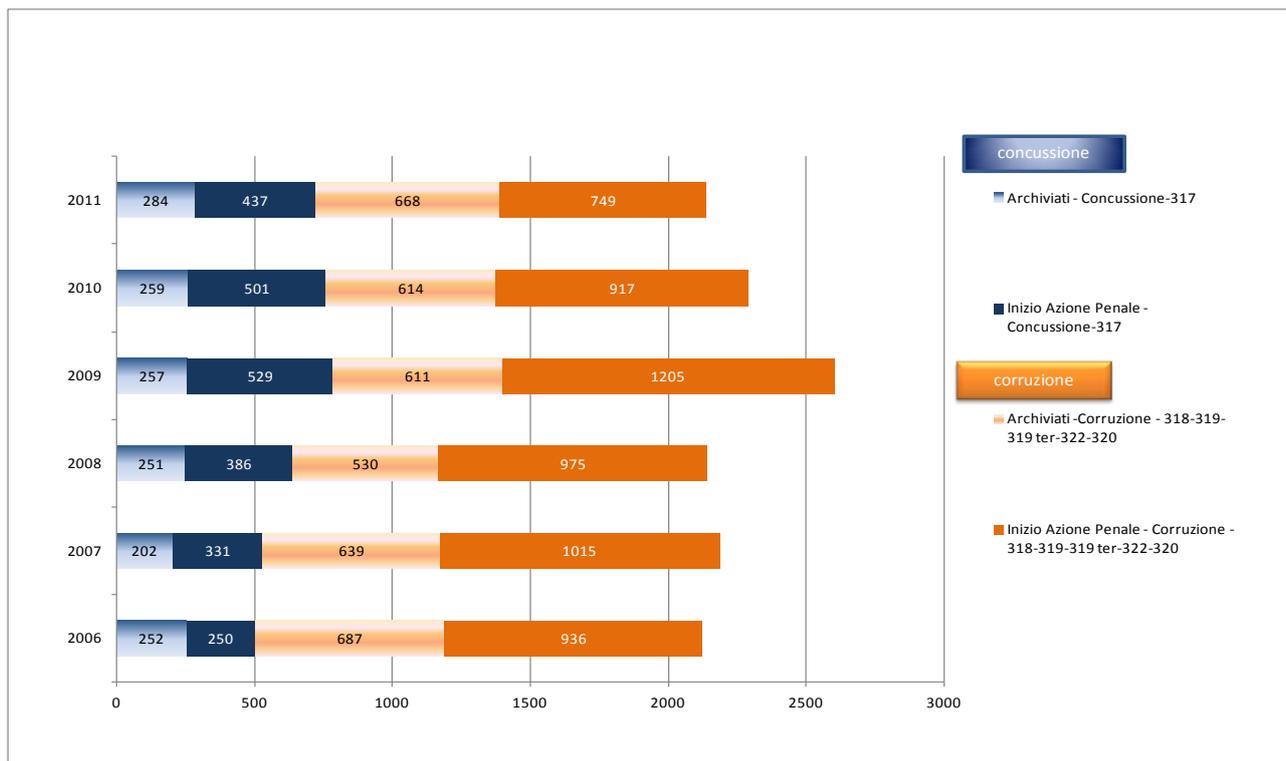
¹¹ Come si è detto precedentemente, le analisi condotte dal Saet fanno riferimento ad un insieme più ampio di reati contro la Pubblica Amministrazione ma utilizzano dati derivanti da un'unica fonte.

¹² Si consideri che i dati del 2011 sono in fase di consolidamento.

¹³ Il dato del 2009 è riconducibile ad un aumento rilevante delle denunce registrate dalla Guardia di Finanza.

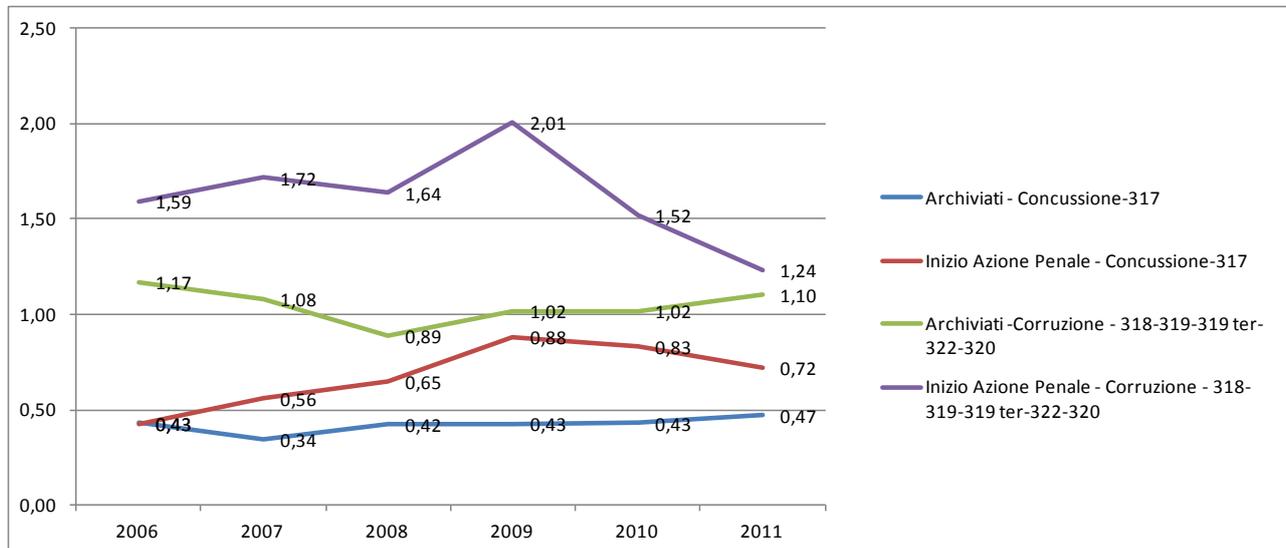
¹⁴ La popolazione di riferimento è la popolazione residente al 1 gennaio di ogni anno.

Figura 1: Reati denunciati per tipologia di richiesta del Pubblico Ministero (2006-2011)



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

Figura 2: Reati denunciati per tipologia di richiesta del Pubblico Ministero (2006-2011) (valori per 100.000 abitanti)

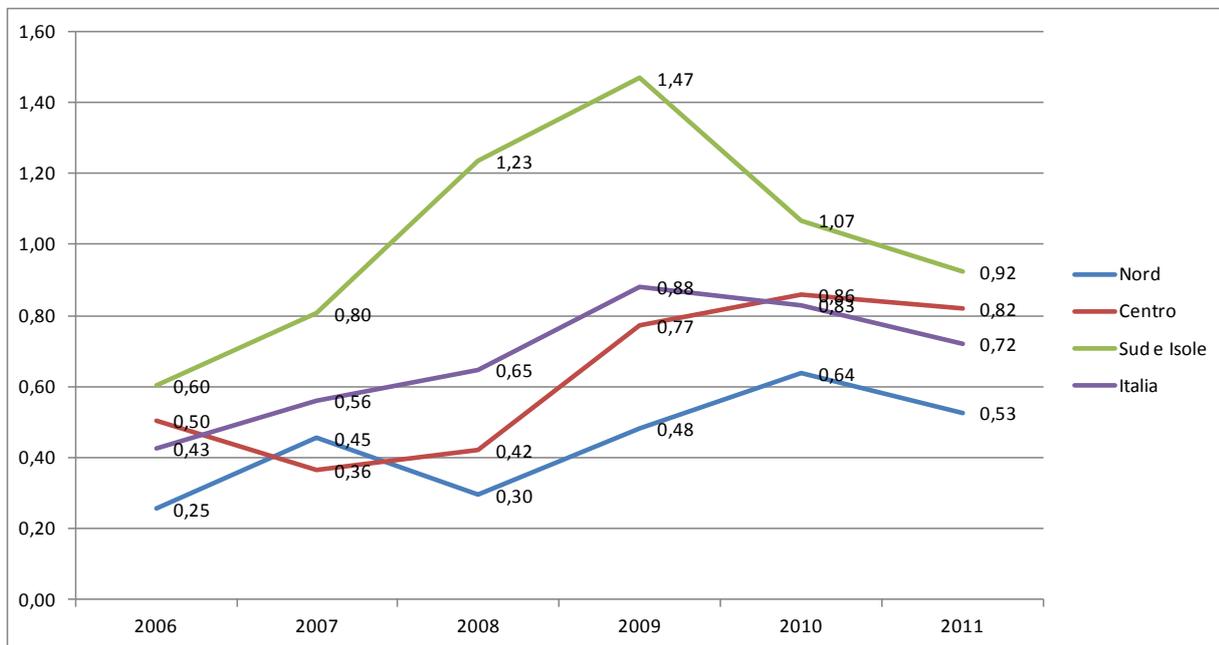


Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su dati ISTAT

Un aspetto centrale nell'analisi della corruzione e della concussione in Italia riguarda la distribuzione geografica. Le Figure 3 e 4 evidenziano una sostanziale differenza nella distribuzione del fenomeno tra le regioni italiane, fenomeno che risulta più grave nel Centro-Sud. In particolare, la concussione presenta un andamento leggermente crescente in tutte le macro-aree geografiche ma sembra prevalere nelle regioni meridionali e nelle Isole dove si registra un picco nel 2009 e poi una flessione; seguono le regioni del Centro e poi quelle settentrionali.

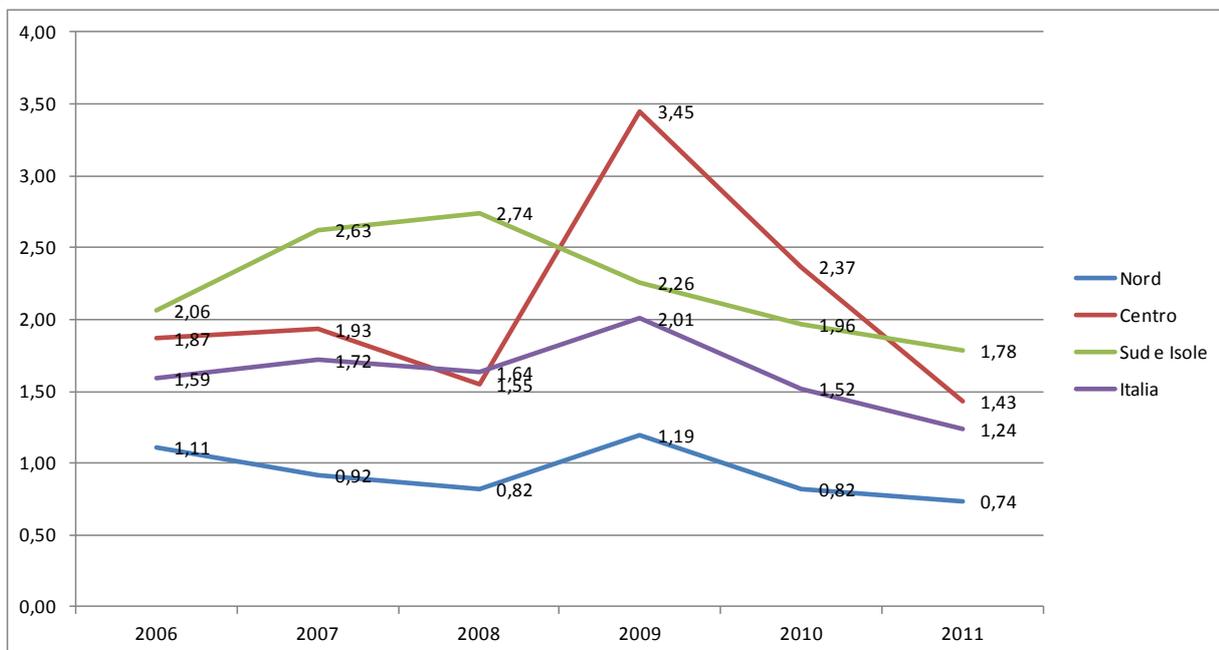
I reati di corruzione, più diffusi nelle regioni meridionali e nelle Isole, registrano una leggera diminuzione in tutte le macro-aree, mentre più oscillante è la dinamica per le regioni del Centro.

Figura 3: Reati di concussione per i quali è stata avviata azione penale per ripartizione geografica (2006-2011) (valori per 100.000 abitanti)



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

Figura 4: Reati di corruzione per i quali è stata avviata azione penale per ripartizione geografica (2006-2011) (valori per 100.000 abitanti)



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

Tabella 2: Reati per i quali è stata avviata l'azione penale (2006-2011) (valori per 100.000 abitanti)

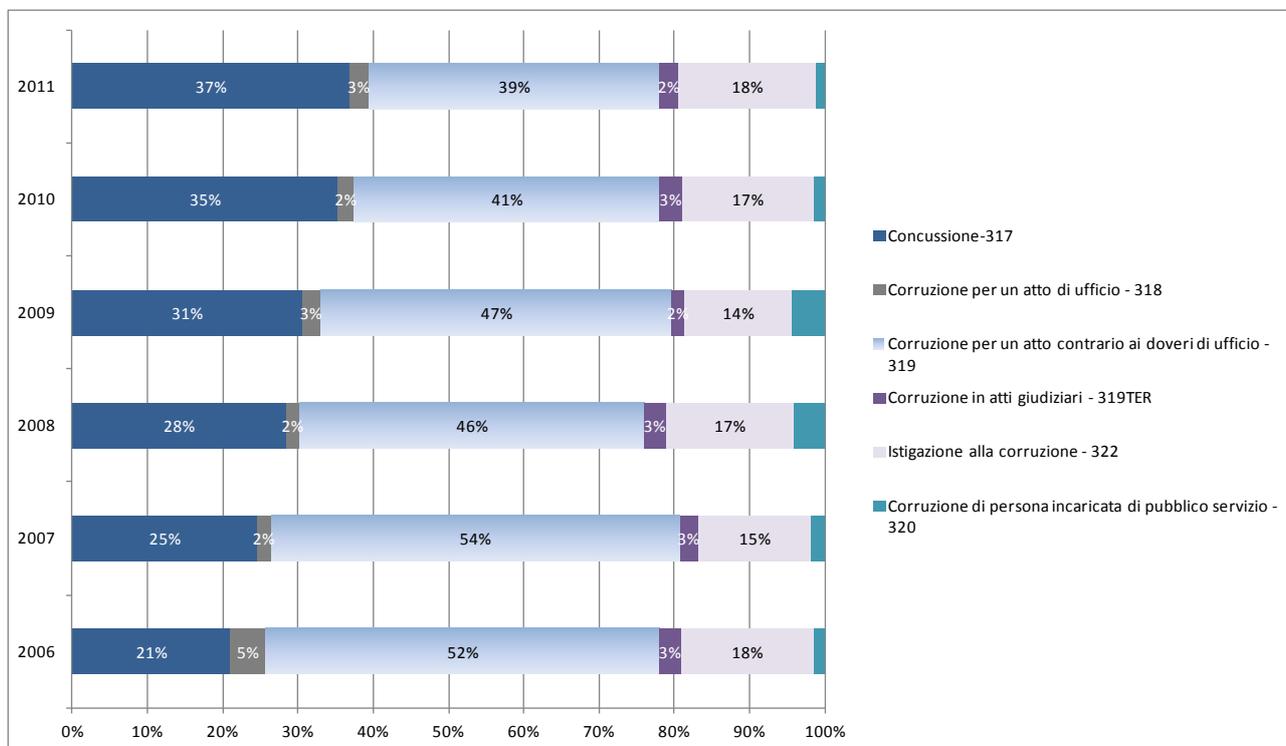
Concussione- art.317 c.p.						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Piemonte	0,02	0,39	0,09	0,07	0,25	0,02
Valle Di Aosta	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Liguria	0,50	0,44	0,19	0,99	2,04	0,74
Lombardia	0,36	0,59	0,38	0,47	0,25	0,78
Trentino Alto Adige	0,20	0,20	0,40	0,69	0,10	0,00
Veneto	0,13	0,15	0,10	0,63	0,53	0,57
Friuli Venezia Giulia	0,08	0,33	0,41	0,24	0,24	0,16
Emilia Romagna	0,38	0,69	0,51	0,60	1,75	0,59
Marche	0,33	0,33	0,32	0,57	0,77	1,34
Toscana	0,69	0,38	0,22	0,43	0,97	0,48
Umbria	0,12	0,11	0,23	0,67	0,33	0,33
Lazio	0,49	0,40	0,61	1,07	0,90	0,98
Campania	0,54	1,02	1,20	0,57	1,24	1,23
Abruzzo	0,77	0,46	3,17	4,87	3,21	0,22
Molise	0,93	0,00	7,79	4,68	2,50	0,63
Puglia	0,49	1,08	1,15	3,01	0,91	1,22
Basilicata	0,67	1,01	2,37	1,19	1,36	0,68
Calabria	1,00	1,20	0,95	0,65	1,19	0,60
Sicilia	0,68	0,46	0,80	0,77	0,52	0,91
Sardegna	0,18	0,30	0,00	0,66	0,30	0,24
Italia	0,43	0,56	0,65	0,88	0,83	0,72
Corruzione - artt. 318-319-319 ter-320-322 c.p.						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Piemonte	0,18	0,18	0,07	0,25	0,09	0,00
Valle Di Aosta	0,00	0,00	0,79	0,00	0,00	1,56
Liguria	2,55	2,92	0,12	2,72	0,87	1,11
Lombardia	1,34	1,34	1,09	1,76	1,03	0,79
Trentino Alto Adige	0,51	0,40	1,79	0,69	0,39	0,48
Veneto	0,72	0,25	0,87	0,94	1,16	1,11
Friuli Venezia Giulia	1,49	1,07	0,74	0,81	1,22	0,89
Emilia Romagna	1,50	0,83	1,01	0,88	0,71	0,81
Marche	0,33	0,39	0,39	0,51	0,90	1,79
Toscana	1,99	1,59	1,69	1,86	2,84	1,20
Umbria	0,58	0,46	1,70	0,89	2,22	0,77
Lazio	2,45	2,82	1,76	5,72	2,48	1,59
Campania	1,88	3,23	5,63	4,03	3,06	3,05
Abruzzo	1,38	1,53	2,42	1,57	2,39	2,53
Molise	39,89	0,31	1,56	1,87	0,62	0,31
Puglia	1,28	1,99	2,75	2,60	1,20	1,22
Basilicata	1,85	1,86	1,69	1,35	0,68	1,36
Calabria	2,84	6,01	0,90	1,54	4,38	1,94
Sicilia	0,60	2,35	1,25	1,11	0,97	1,09
Sardegna	1,39	0,42	0,24	0,54	0,48	0,48
Italia	1,59	1,72	1,64	2,01	1,52	1,24

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

Il panorama della distribuzione dei reati di concussione e corruzione nelle singole regioni si presenta alquanto diversificato (Cfr. Tabella 2). I primi sono più frequenti in Liguria, in Lombardia e in Emilia Romagna nel Nord del paese; nel Lazio, nelle Marche e in Toscana nel Centro; in Abruzzo, Basilicata,

Campania, Calabria, Molise, Puglia e Sicilia nel Mezzogiorno. I reati di corruzione, invece, prevalgono nel Friuli Venezia Giulia, in Lombardia e in Liguria nel Nord del paese; in Toscana e nel Lazio nel Centro; in Abruzzo, Basilicata, Campania, Calabria, Molise e Puglia nel Mezzogiorno.

Figura 5: Composizione percentuale dei reati per i quali è stata avviata azione penale per tipologia (2006-2011)



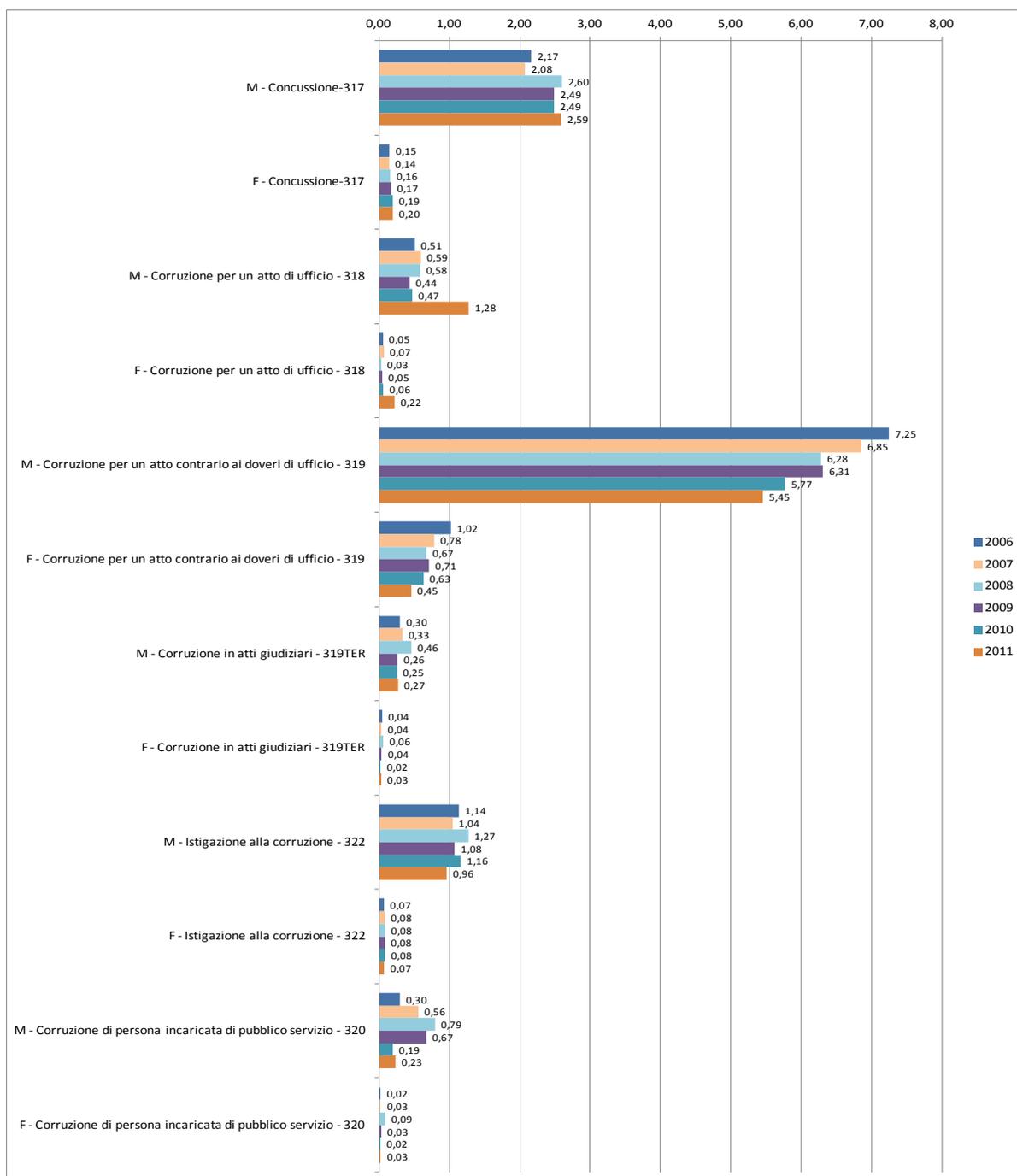
Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su dati ISTAT

Una considerazione interessante riguarda poi la frequenza relativa delle singole fattispecie di reato oggetto dell'analisi (Cfr. Figura 5). Mentre i reati meno frequenti risultano essere quelli di corruzione di persona incaricata di pubblico servizio, corruzione in atti giudiziari e corruzione per atti d'ufficio, a prevalere sono la concussione (con una percentuale che passa dal 21% nel 2006 al 37% nel 2011), la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (che dal 52% nel 2006 si riduce al 39% nel 2011) e l'istigazione alla corruzione (che registra una sostanziale stabilità). Davigo e Mannozi (2007) giustificano la minore ricorrenza del reato di corruzione impropria con la circostanza che il comportamento illecito che reprime, ossia il mercimonio di un atto conforme ai doveri d'ufficio, presenta un minore interesse per gli autori del reato. In altri termini, il corruttore tende a non rischiare una condanna penale per ottenere dal pubblico ufficiale un atto a cui ha comunque diritto. Nella prassi, tuttavia, il dovere di imparzialità risulta violato quando il pubblico funzionario agevola o velocizza l'emissione di un atto dovuto. Questa circostanza induce a ritenere che i reati di corruzione impropria cedano frequentemente il passo a ipotesi di concussione in quanto non sarebbe il corruttore ad offrire denaro per ottenere l'atto conforme ai doveri d'ufficio ma il pubblico funzionario a sollecitare una dazione per non omettere o ritardare l'atto dovuto. Si consideri, inoltre, che la fattispecie giuridica di corruzione impropria potrebbe essere intesa come diffuso comportamento di malcostume dei dipendenti pubblici rispetto al quale la propensione alla denuncia è bassa.

Infine, con riferimento agli autori dei delitti, emerge la netta prevalenza della componente maschile su quella femminile: per i reati di concussione, istigazione alla corruzione e corruzione di persona incaricata di

pubblico servizio il rapporto è di 14 a 1; per i reati di corruzione per atto d'ufficio il rapporto è di 10 a 1, per quelli di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio è di 9 a 1, per quelli di corruzione in atti giudiziari il rapporto è di circa 8 a 1 (Cfr. Figura 6). Questo divario può essere riconducibile a una modalità di comportamento che deriva da fattori culturali e sociali di lungo periodo secondo cui le donne manifestano un atteggiamento maggiormente pro-sociale. Al tempo stesso è anche ipotizzabile che il divario sia piuttosto causato dalla minore frequenza con cui le donne ricoprono posizioni direzionali nelle amministrazioni, anche se i dati disponibili non consentono di sapere quale sia la qualifica professionale ricoperta dall'autore del delitto.

Figura 6: Autori per genere per tipologia di reato per il quale è stata avviata azione penale (2006-2011) (valori per 100.000 individui dello stesso genere)

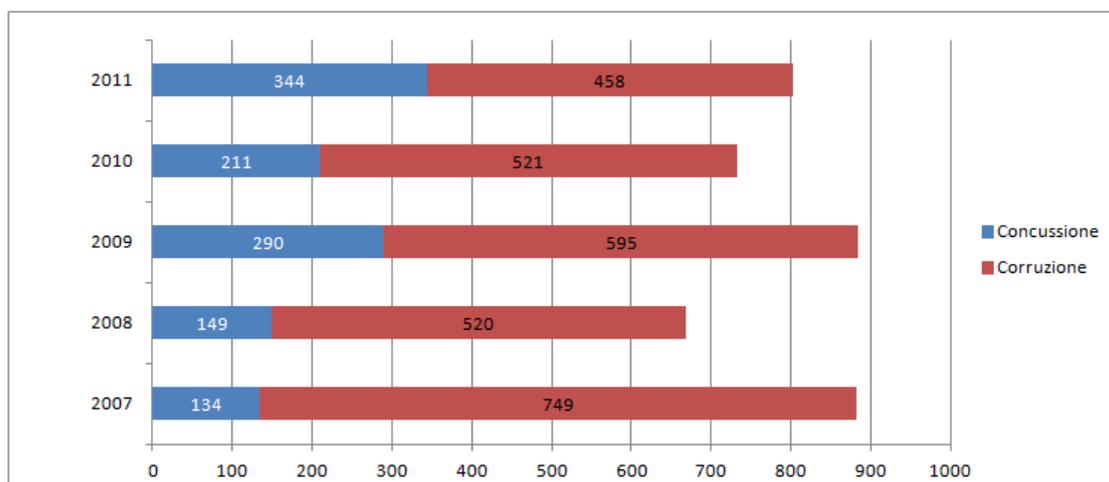


Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su dati ISTAT

3.2. Un'analisi quantitativa delle condanne per concussione e corruzione (2007-2011)

L'analisi delle condanne per concussione e corruzione passate in giudicato¹⁵ fa riferimento all'anno di iscrizione nel Casellario Giudiziale Centrale e in esso non confluiscono le pronunce di estinzione del reato per prescrizione. Mentre il numero dei condannati per corruzione diminuisce notevolmente dal 2007 al 2011 (si passa da 749 a 458), il numero dei condannati per concussione si triplica, passando da 134 a 344 (Cfr. Figura 7).

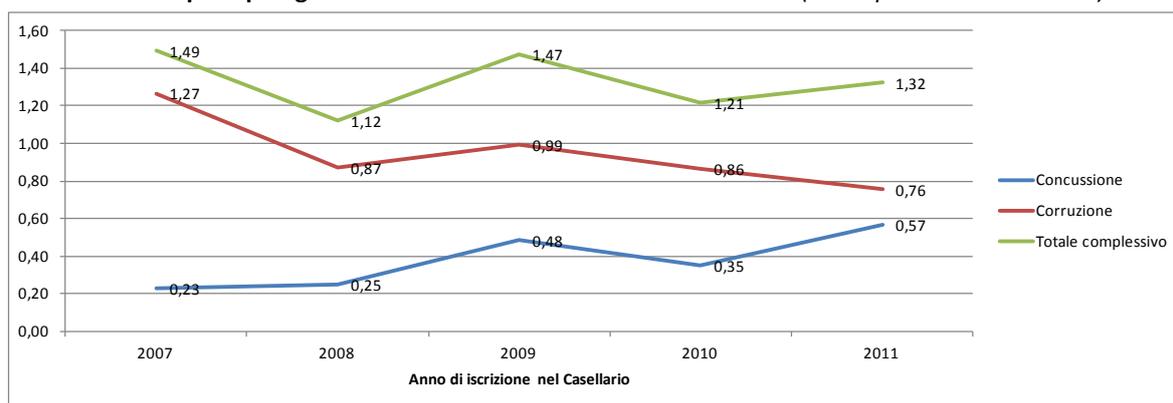
Figura 7: Condannati per tipologia di reato e anno di iscrizione nel Casellario (2006-2011)



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

Il dato dei condannati per 100.000 abitanti conferma l'andamento decrescente dei reati per corruzione (da 1,27 nel 2006 a 0,76 nel 2011) e quello crescente di quelli di concussione (da 0,23 nel 2006 a 0,57 nel 2011) (Cfr. Figura 8).

Figura 8: Condannati per tipologia di reato e anno di iscrizione nel Casellario (valori per 100.000 abitanti)

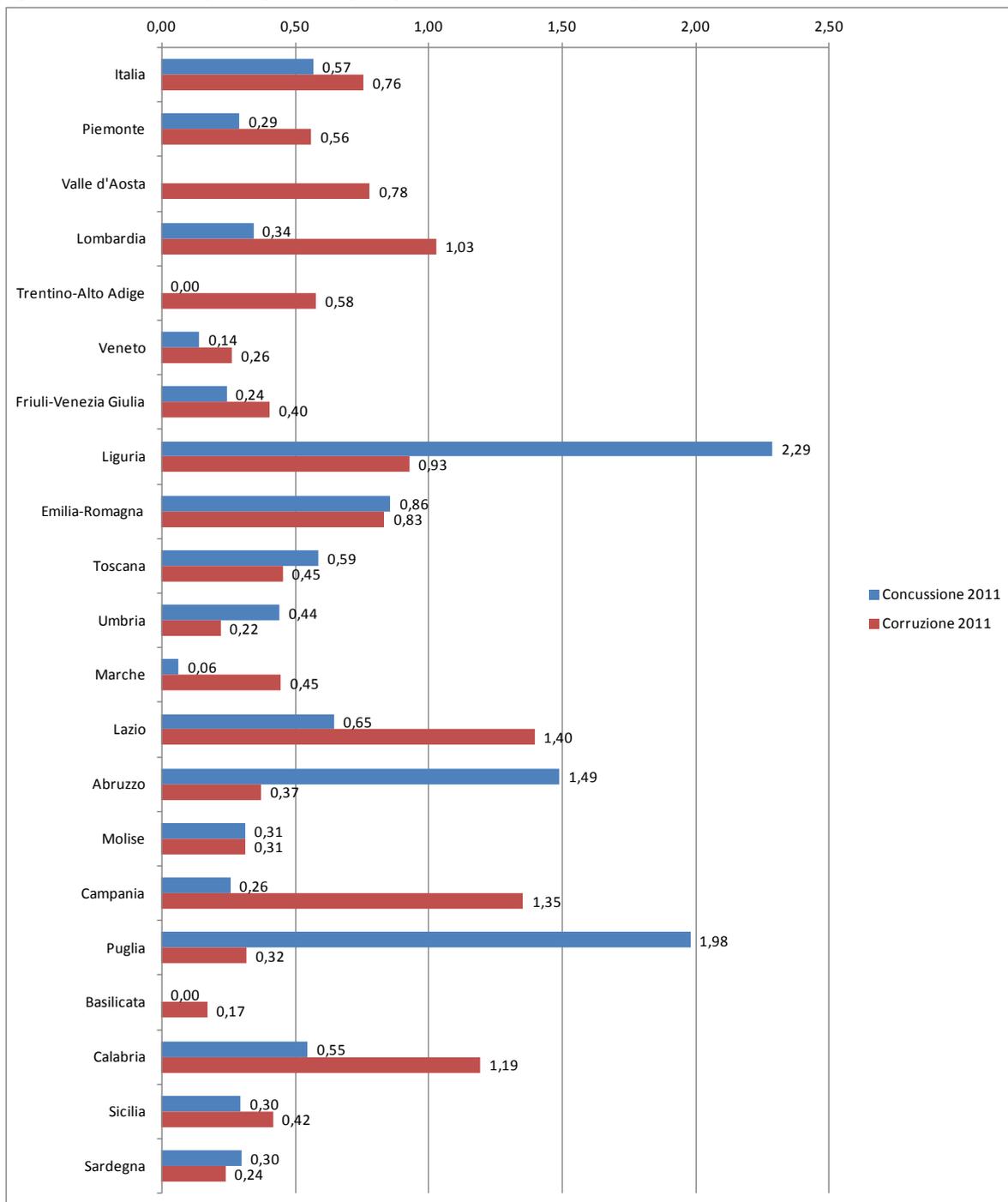


Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su dati ISTAT

¹⁵ Si tenga presente che mentre i reati denunciati, anche se fanno capo ad uno stesso autore, sono contati singolarmente, gli autori noti degli stessi, così come i procedimenti, vengono contati con riferimento alla singola fattispecie di reato indicata nel procedimento.

La distribuzione del tasso di condanne può contribuire a dare la dimensione degli esiti della lotta alla corruzione condotta nelle singole Regioni. Le inchieste giudiziarie che hanno portato a una significativa emersione della criminalità corruttiva nel 2011 hanno interessato soprattutto, in ordine decrescente, la Liguria, la Puglia e l’Abruzzo, per la concussione, e il Lazio, la Campania, la Calabria e la Lombardia, per la corruzione (Cfr. Figura 9). Questo dato trova conferma tendenzialmente anche negli anni precedenti (Cfr. Tabella 3).

Figura 9: Condannati per regione e tipologia di reato - 2011 (valori per 100.000 abitanti)



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

Tabella 3: Condannati per tipologia di reato, regione e anno di iscrizione nel Casellario (valori per 100.000 abitanti)

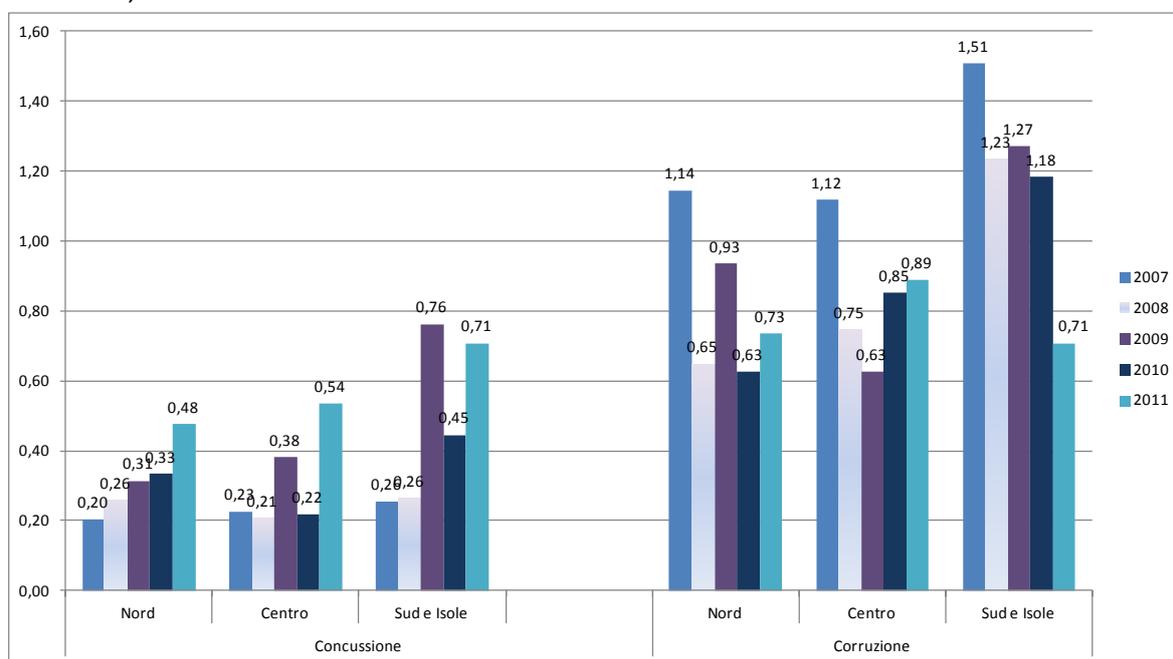
Concussione –art. 317 c.p					
	2007	2008	2009	2010	2011
Piemonte	0,16	0,11	0,79	0,38	0,29
Lombardia	0,26	0,25	0,29	0,31	0,34
Trentino Alto Adige / Südtirol	0,90	0,10	0,20	0,49	0,00
Veneto	0,04	0,08	0,23	0,16	0,14
Friuli-Venezia Giulia	0,16	0,74	0,16	1,30	0,24
Liguria	0,62	0,12	0,00	0,43	2,29
Emilia-Romagna	0,00	0,58	0,18	0,20	0,86
Toscana	0,25	0,16	0,30	0,27	0,59
Umbria	0,00	0,00	0,11	0,89	0,44
Marche	0,26	0,26	0,13	0,06	0,06
Lazio	0,24	0,25	0,55	0,12	0,65
Abruzzo	0,23	0,15	1,95	0,15	1,49
Molise	0,31	0,00	0,00	4,68	0,31
Campania	0,28	0,26	0,53	0,17	0,26
Puglia	0,29	0,42	1,03	0,93	1,98
Basilicata	0,51	0,00	0,00	0,68	0,00
Calabria	0,05	0,10	0,25	0,05	0,55
Sicilia	0,26	0,34	1,07	0,42	0,30
Sardegna	0,24	0,12	0,06	0,12	0,30
ITALIA	0,23	0,25	0,48	0,35	0,57
Corruzione – artt. 318-319-319 ter-320-322 c.p.					
	2007	2008	2009	2010	2011
Piemonte	0,92	0,59	1,02	0,72	0,56
Valle d'Aosta / Vallée d'Aoste	0,80	0,00	2,36	0,00	0,78
Lombardia	2,26	0,81	1,28	0,72	1,03
Trentino Alto Adige / Südtirol	0,40	1,19	0,49	1,26	0,58
Veneto	0,34	0,60	0,43	0,43	0,26
Friuli-Venezia Giulia	1,65	0,65	0,32	0,41	0,40
Liguria	0,31	0,99	0,37	0,50	0,93
Emilia-Romagna	0,12	0,16	1,08	0,52	0,83
Toscana	0,66	0,84	0,43	0,78	0,45
Umbria	0,11	1,24	1,57	2,22	0,22
Marche	0,26	0,32	0,25	0,06	0,45
Lazio	1,82	0,72	0,71	0,90	1,40
Abruzzo	1,45	0,45	0,37	0,07	0,37
Molise	28,12	0,94	0,62	0,00	0,31
Campania	2,47	2,79	2,12	2,59	1,35
Puglia	0,64	0,71	0,83	0,49	0,32
Basilicata	1,86	0,34	0,17	1,02	0,17
Calabria	0,25	0,60	0,45	0,40	1,19
Sicilia	0,34	0,62	1,79	1,17	0,42
Sardegna	0,12	0,72	0,06	0,12	0,24
ITALIA	1,27	0,87	0,99	0,86	0,76
ITALIA (Totale Concussione e Corruzione)	1,49	1,12	1,47	1,21	1,32

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

Il numero dei condannati per concussione raddoppia dal 2007 al 2011 nelle regioni del Nord, aumentando costantemente da un anno all'altro, registra un andamento oscillante nel Centro e aumenta considerevolmente nel Sud e nelle Isole da 0,25 a 0,71, dove assume i valori sistematicamente più elevati. La corruzione invece diminuisce in tutte le macro-aree passando da 1,14 nel 2007 a 0,73 nel 2011 nelle regioni settentrionali e negli stessi anni, rispettivamente, da 1,12 a 0,89 nel Centro e da 1,51 a 0,71 nelle regioni meridionali e nelle Isole. L'andamento dei reati di corruzione è ciclico nel Nord e nel Centro mentre si presenta stabilmente decrescente nel Sud del paese (Cfr. Figura 10).

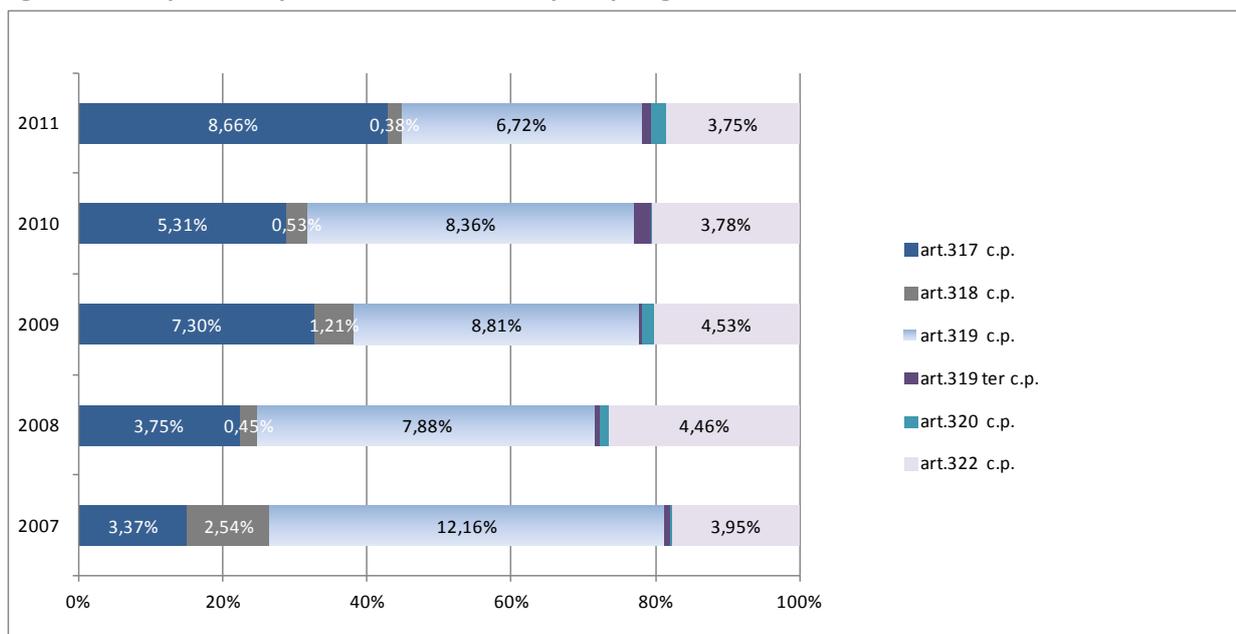
Se poi si fa riferimento alle fattispecie di reato più rilevanti, si nota come la percentuale di condannati per concussione si sia quasi triplicata dal 2007 al 2011 (da 3,37% a 8,66%), per corruzione propria così come per corruzione impropria si sia dimezzata passando rispettivamente da 12,16% a 6,72% e da 2,54% a 0,38% e per istigazione alla corruzione sia rimasta stabile intorno al 3% (Cfr. Figura 11).

Figura 10: Condannati per tipologia di reato, ripartizione geografica e anno di iscrizione nel Casellario (valori per 100.000 abitanti)



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

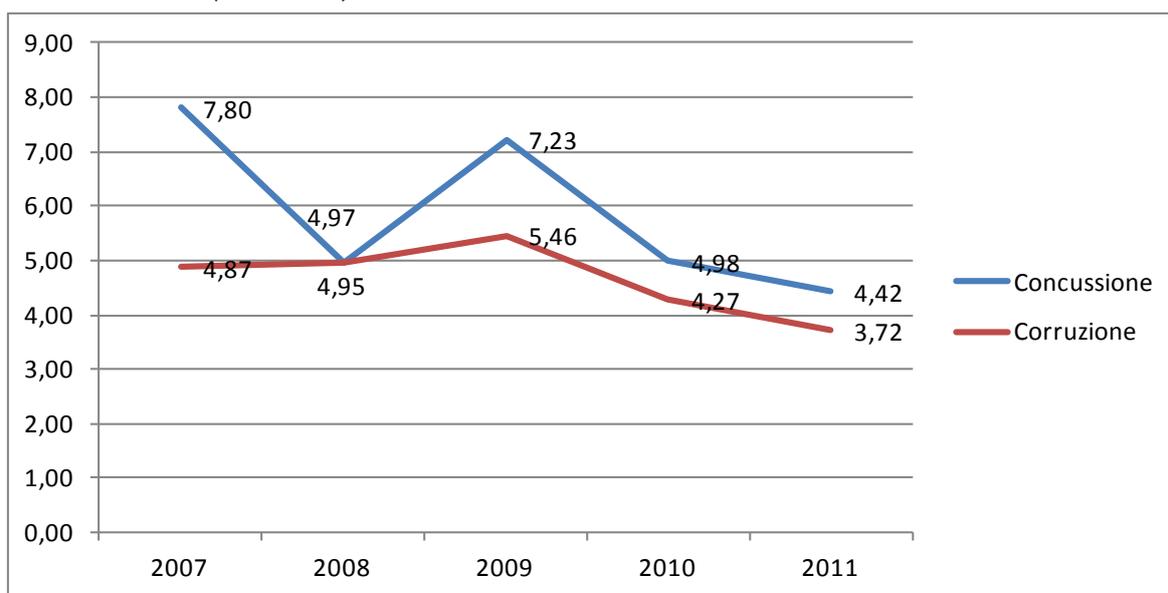
Figura 11: Composizione percentuale condannati per tipologia di reato e anno di iscrizione nel Casellario



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

Una considerazione conclusiva riguarda la durata del processo penale misurata con il numero di anni che intercorre tra l'anno in cui il reato è stato commesso e l'anno di passaggio in giudicato della sentenza. Questo dato risulta in media più elevato per i reati di concussione che per quelli di corruzione ma per entrambi è diminuito considerevolmente tra il 2007 e il 2011 di circa 3 anni passando da 7,80 a 4,42 per la concussione, e di circa un anno (da 4,87 a 3,72) per la corruzione (Cfr. Figura 12).

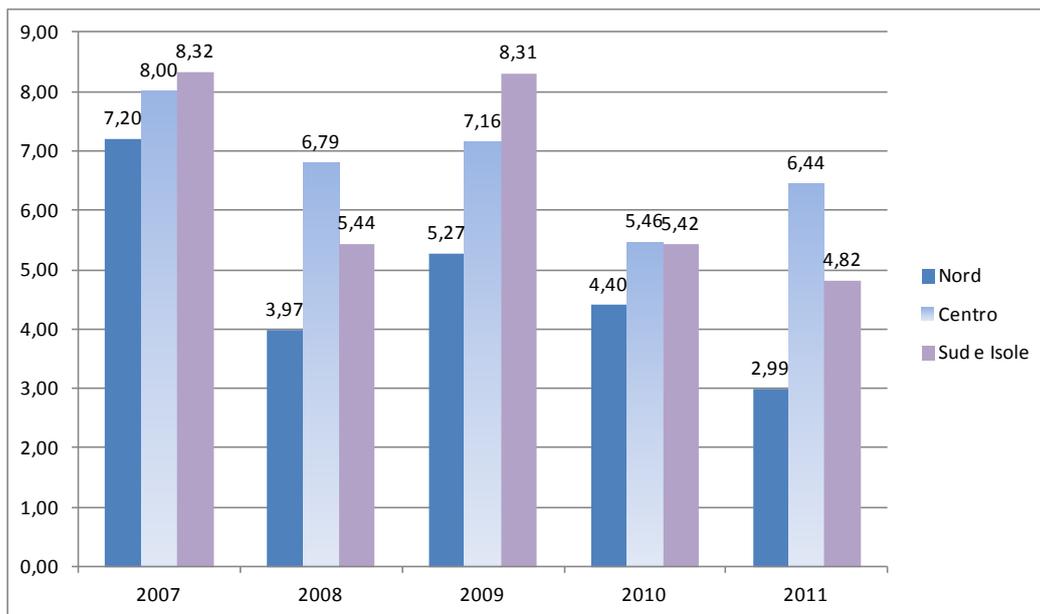
Figura 12: Numero di anni intercorsi tra reato e passaggio in giudicato della sentenza per tipologia di reato e anno di iscrizione nel Casellario (valori medi)



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

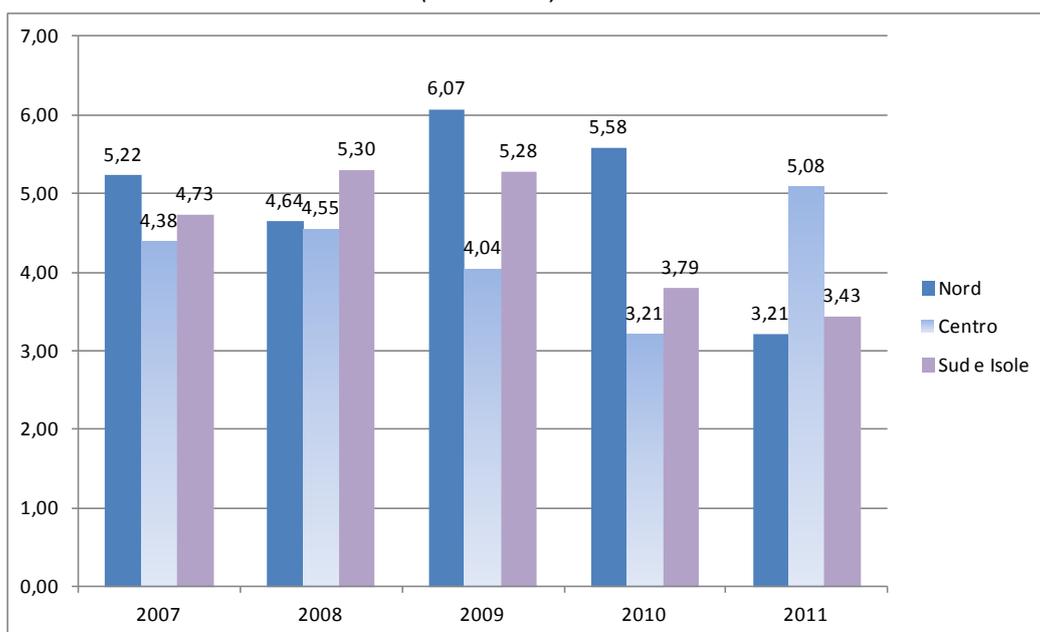
Per i reati di concussione la distanza tra l'anno in cui è commesso il reato e l'anno del passaggio in giudicato è sistematicamente minore nel Nord, mentre in alcuni anni (2007, 2009) è maggiore nel Sud, in altri (2008, 2010 e 2011) nel Centro (Cfr. Figura 13). Per i reati di corruzione, invece, si riscontra una regolarità ancora minore su base annuale tra le diverse aree geografiche che impedisce di trarre conclusioni univoche (Figura 14).

Figura 13: Numero di anni intercorsi tra reato e passaggio in giudicato della sentenza per ripartizione geografica e per anno di iscrizione nel Casellario - concussione (valori medi)



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

Figura 14: Numero di anni intercorsi tra reato e passaggio in giudicato della sentenza per ripartizione geografica e per anno di iscrizione nel Casellario - corruzione (valori medi)



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

3.3. Un'analisi quantitativa e qualitativa delle sentenza della Corte dei Conti (2001-2012)

L'Autorità ha sviluppato una metodologia di analisi quali-quantitativa che è stata applicata alla totalità delle sentenze pronunciate dalla Corte dei Conti nel periodo 2010-2012 per i seguenti reati: concussione (317 c.p.), corruzione per un atto d'ufficio (318 c.p.), corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (319 c.p.), corruzione in atti giudiziari (319 ter c.p.), corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (320 c.p.) e istigazione alla corruzione (322 c.p.)¹⁶.

Si tratta di un universo numericamente non molto consistente (341 sentenze, a fronte di una percezione del livello di corruzione nel paese molto elevata) da cui è possibile tuttavia pervenire ad una prima rappresentazione, per quanto parziale, dei diversi aspetti del fenomeno corruttivo in Italia e nelle sue aree geografiche. Non va, peraltro, trascurato il limite temporale dell'analisi: infatti, le sentenze fanno riferimento a fatti commessi in tempi spesso lontani dal momento di emissione della sentenza.

3.3.1. Descrizione del campione e della metodologia

La banca dati delle sentenze contiene le sentenze emesse dalle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti¹⁷ a partire dal 2001 con l'esclusione dei provvedimenti adottati in camera di consiglio. L'estrazione ha restituito 449 documenti con i testi delle sentenze. Ognuna di queste è stata sottoposta a doppia lettura e codificata per renderla elaborabile secondo un tracciato record di 45 variabili, da parte di due diversi componenti del gruppo di lavoro che si è occupato dello studio. I campi con il contenuto delle variabili per ciascuna sentenza sono stati standardizzati e classificati in base a modalità ricorrenti.

Occorre precisare che non tutte le sentenze scaricate e codificate sono state sottoposte ad elaborazione. In alcuni casi, infatti, il motore di ricerca ha restituito sentenze in cui gli articoli del c.p. oggetto dello studio sono solo citati nella ricostruzione del procedimento penale, ma per i quali non c'è stata poi condanna, e che sono state esaminate in Corte dei Conti per altre fattispecie di reato. In altri casi, le interrogazioni al database hanno restituito come risultati diversi le sentenze in cui figuravano due o più fattispecie di reato previste dall'analisi. Soltanto al termine della codificazione di tutte le sentenze è stato, dunque, possibile eliminare le duplicazioni.

Al netto delle duplicazioni, dei giudizi di rinvio o di sospensione, delle sentenze che hanno rilevato nullità per vizi di forma o altre evenienze, i record sottoposti ad elaborazioni sono stati 341¹⁸.

¹⁶ I testi completi delle sentenze emesse dalle sezioni giurisdizionali regionali, centrali d'appello e d'appello per la Regione Sicilia sono state estratte dal database di consultazione pubblica della Corte dei Conti denominato "Banca dati delle Sentenze" reperibile al link <https://servizi.corteconti.it/bds/>. La banca dati può essere consultata secondo i seguenti criteri: materia (pensioni/responsabilità), sezione giurisdizionale, data di pubblicazione, numero del provvedimento e testo. Il database è stato consultato per articolo del codice penale e per anno della sentenza.

¹⁷ Sulla base della disposizione del Presidente della Corte dei Conti n.210/Pres del 25 febbraio 2005, l'assegnazione degli appelli alle tre sezioni giurisdizionali centrali avviene secondo il criterio della competenza geografica del primo grado (alla Prima sezione sono assegnati gli appelli dell'area del Sud, alla Seconda sezione quelli dell'area del Nord, alla Terza gli appelli del Centro) ed è prevista una rotazione biennale che tenga conto del carico di lavoro di ciascuna sezione. In precedenza la ripartizione tra le tre sezioni d'appello avveniva con riferimento alla materia. La Sicilia ha una propria sezione giurisdizionale d'appello.

¹⁸ Per il dettaglio dei 108 record esclusi dall'analisi, ed analizzati separatamente, si veda l'Allegato 1.

3.3.2. Analisi quantitativa

Sul totale delle 341 sentenze analizzate il 79% sono relative a procedimenti di primo grado e il 21% a procedimenti di secondo grado (Cfr. Tabella 4).

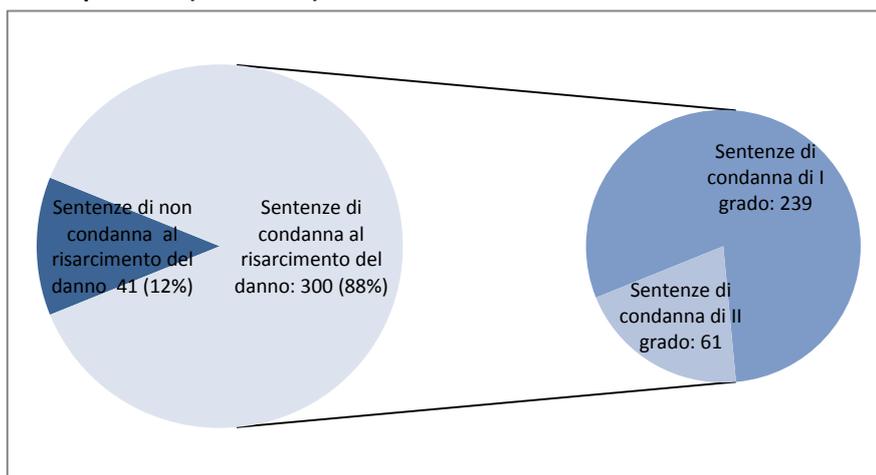
Tabella 4: Sentenze per grado di giudizio (2001-2012)

Grado di giudizio presso la Corte dei Conti	Valori assoluti	Valori percentuali
I	270	79%
II	71	21%
Totali	341	100%

Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su sentenze della Corte dei Conti

In particolare, 300 sentenze (88%) sono di condanna al risarcimento del danno, le altre 41 (12%) sono rigetti degli atti di citazione, assoluzioni, accoglimenti delle domande di appello proposte dalle parti condannate in primo grado, etc. Delle 300 sentenze di condanna, 239 si riferiscono al primo grado di giudizio e 61 al secondo grado (Cfr. Figura 15).

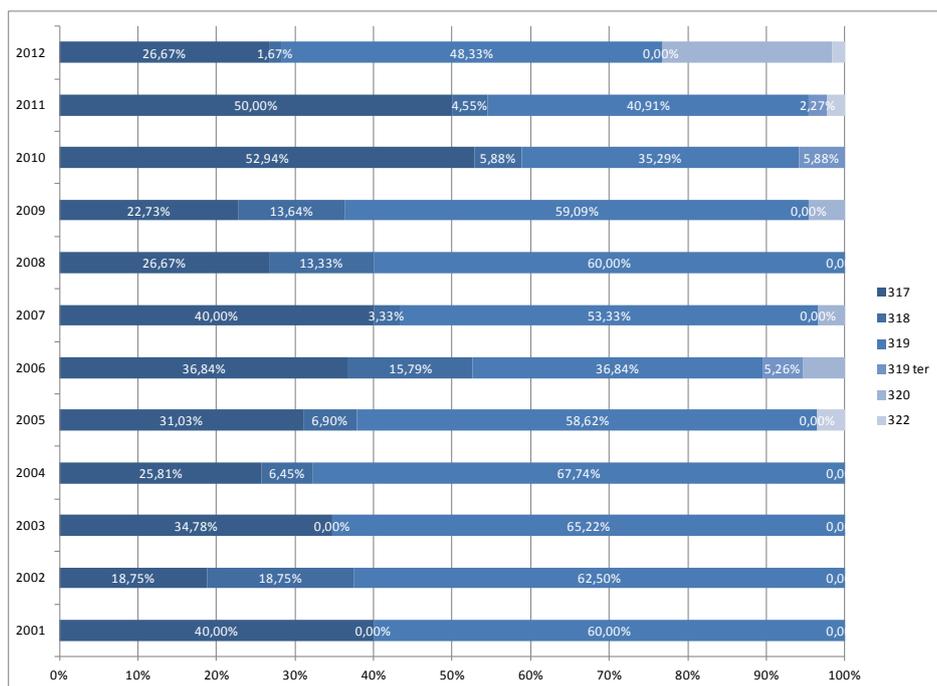
Figura 15: Sentenze per esito (2001-2012)



Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su sentenze della Corte dei Conti

Si consideri inoltre che in una stessa sentenza è possibile rilevare la compresenza di diverse fattispecie di reato alle quali non è possibile attribuire univocamente la condanna al risarcimento del danno. A riguardo, se si contano singolarmente i reati nelle 300 sentenze di condanna, essi vengono rilevati complessivamente 343 volte, ripartiti nel modo evidenziato nella Figura 16.

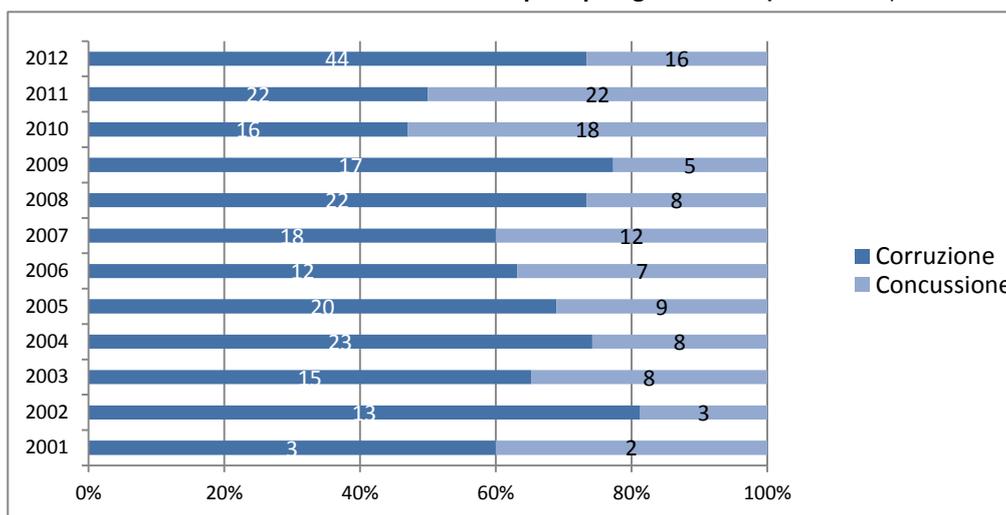
Figura 16: Composizione percentuale delle sentenze di condanna al risarcimento del danno per tipologia di reato (2001-2012)



Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su sentenze della Corte dei Conti

Sempre considerando come riferimento le sentenze di condanna al risarcimento del danno, ma contando singolarmente i 343 reati riscontrati, distinguendoli tra concussione (art.317 c.p.) e corruzione (318 c.p, 319 c.p, 319 ter , 320 c.p, 322 c.p), si registra una costante prevalenza nel periodo considerato, con esclusione del 2010 e del 2011, delle sentenze di condanna per corruzione (Cfr. Figura 17).

Figura 17: Sentenze di condanna al risarcimento del danno per tipologia di reato (2001-2012)

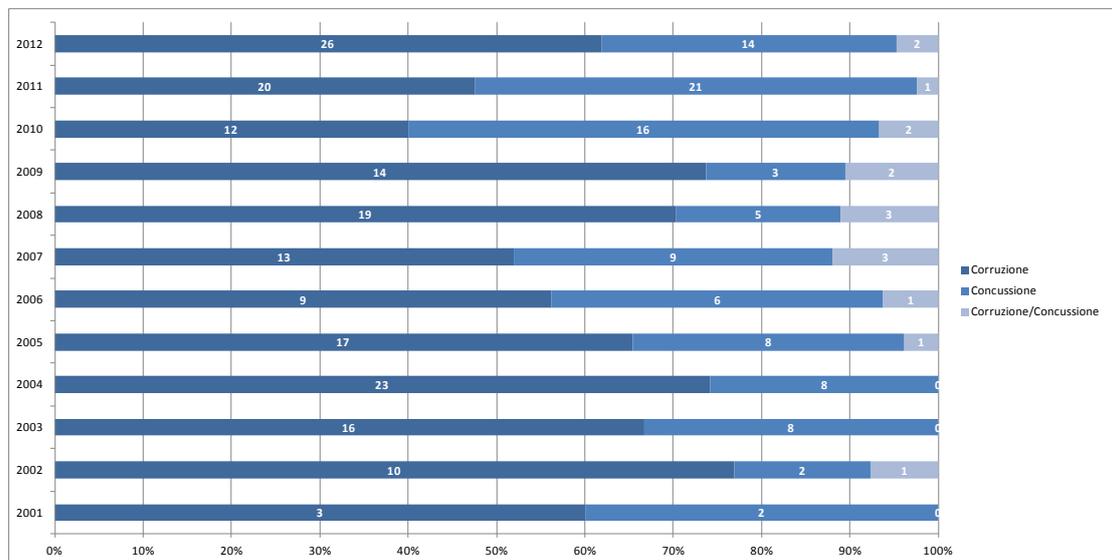


Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su sentenze della Corte dei Conti

Alle stesse conclusioni si perviene se si fa riferimento al numero assoluto delle 300 sentenze di condanna al risarcimento e si semplifica l'attribuzione considerando tre tipologie aggregate di reato ovvero le condanne per concussione ai sensi dell'art. 317 c.p., le condanne per corruzione ai sensi degli artt. 318,

319, 319 ter, 320, 322 c.p., le condanne per corruzione/concussione in cui le fattispecie si cumulano (Cfr. Figura 18).

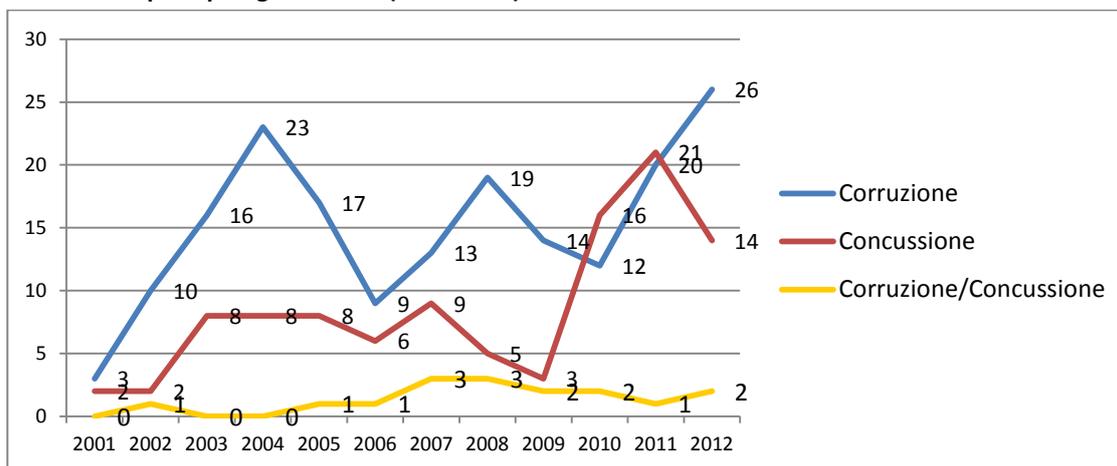
Figura 18: Sentenze di condanna al risarcimento del danno per tipologia di reato (2001-2012)



Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su sentenze della Corte dei Conti

La dinamica delle sentenze nell'intervallo temporale considerato mostra un andamento oscillante, particolarmente accentuato per i reati di corruzione, attestandosi su livelli tendenzialmente crescenti per entrambe le tipologie di reati (salvo nel 2012). Le sentenze di corruzione hanno raggiunto il picco di 23 nel 2004, 19 nel 2008 e 26 nel 2012, a fronte di valori più contenuti per quelle di concussione, rispettivamente di 8, 5 e 14. Inoltre, mentre nel triennio 2010-2012 le pronunce per corruzione sono aumentate di più del doppio, quelle per concussione sono diminuite da 21 a 14 (cfr. Figura 19).

Figura 19: Sentenze per tipologia di reato (2001-2012)



Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su sentenze della Corte dei Conti

Sempre con riferimento alle fattispecie di reato, così come è possibile che in una stessa sentenza venga in rilievo più di un reato oggetto dell'analisi, è interessante notare anche la concomitanza di altri reati, tra i quali quelli riportati nella Tabella 5.

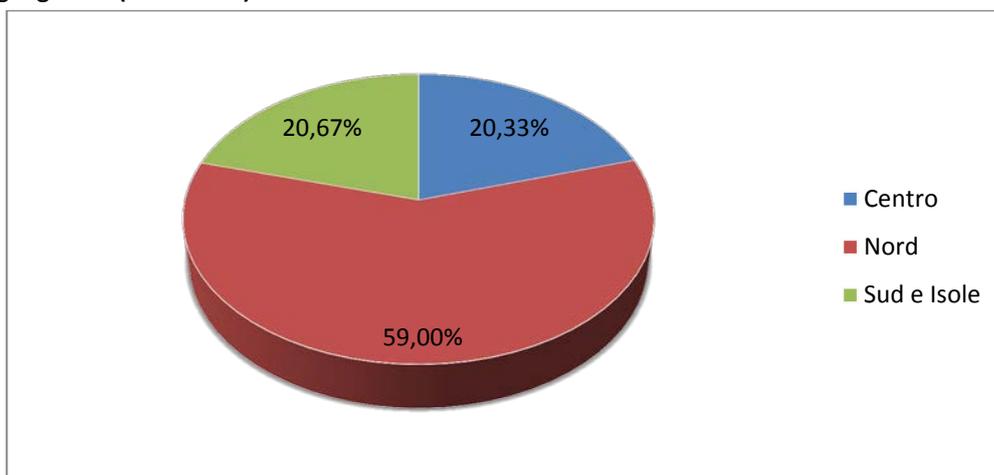
Tabella 5: Sentenze di condanna dei reati di corruzione e concussione per altri reati associati (2001-2012)

Altri Reati	Concussione	Corruzione	Totale
Abuso di ufficio (art. 323)	6	13	19
Associazione per delinquere (art.	2	25	27
Falsità ideologica commessa dal	7	12	19
Falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici		4	4
Peculato (art. 314)	5	4	9
Rivelazione ed utilizzazione di	4	25	29
Truffa (art. 640)	2	13	15
Turbata libertà degli incanti (art.		11	11
Totale complessivo	26	107	133

Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su sentenze della Corte dei Conti

Si evince, dunque, che in numerose sentenze di condanna al risarcimento del danno per reati di concussione (26), e ancor più di corruzione (107), sono stati rilevati prevalentemente anche il reato di rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (29), di associazione per delinquere (27), di abuso di ufficio (19), di falsità ideologica commessa da pubblico ufficiale (19). Con ricorrenza minore viene rilevata la co-presenza di reati di truffa (15), turbata libertà degli incanti (11), peculato (9) e falsità materiale commessa da pubblico ufficiale (4).

Più della metà delle sentenze di condanna nel periodo di riferimento sono state pronunciate per episodi di corruzione e concussione avvenuti nelle Regioni del Nord (59%) di cui oltre la metà nella sola Lombardia (33%) (Cfr. Tabella 6); risultano invece equamente distribuite le pronunce nelle Regioni del Centro (20%), di cui oltre la metà nel Lazio (12%), e nella macro-area del Sud e Isole (20%) (Cfr. Figura 20). Questa evidenza non è di immediata interpretazione. Da un lato, porterebbe a ritenere che le aree geografiche in cui si manifestano più frequentemente episodi di concussione e corruzione siano quelle del Nord, dall'altro, potrebbe indicare differenze nel perseguimento dei casi di corruzione e concussione.

Figura 20: Composizione percentuale delle sentenze con esito di condanna al risarcimento del danno per ripartizione geografica (2001-2012)

Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su sentenze della Corte dei Conti

Tabella 6: Sentenze con esito di condanna al risarcimento del danno per Regione (2001-2012)

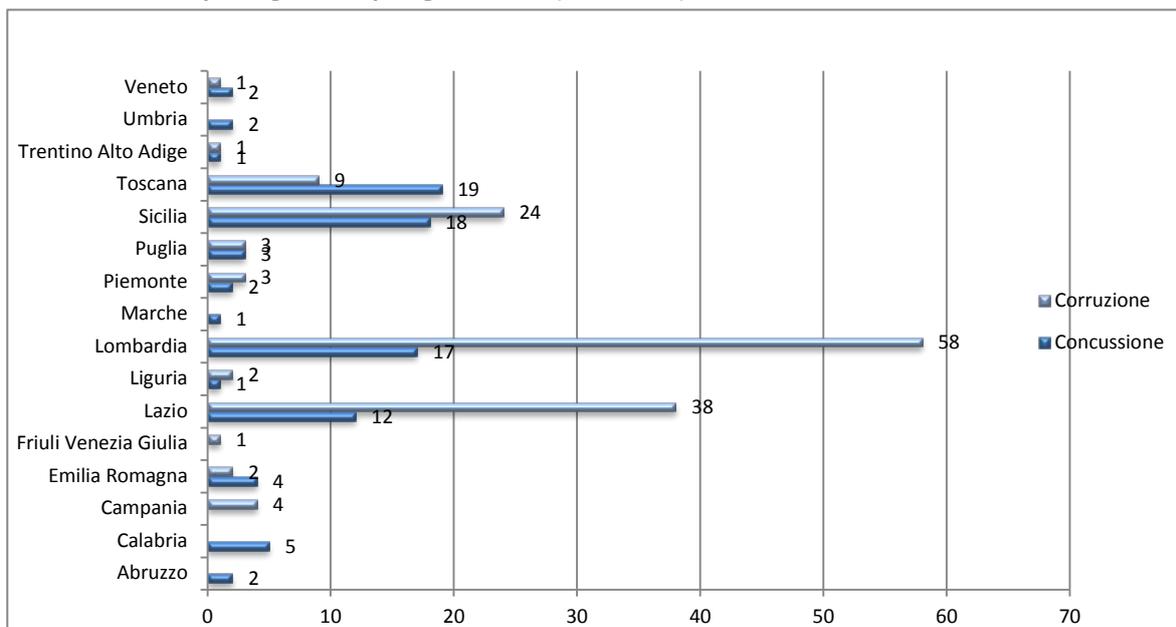
Macroarea	Regione	N. sentenze
Nord	Lombardia	101
	Liguria	34
	Piemonte	12
	Emilia Romagna	10
	Veneto	8
	Trentino Alto Adige	7
	Friuli Venezia Giulia	4
	Valle d'Aosta	1
	Totale	177
Centro	Lazio	36
	Toscana	19
	Marche	4
	Umbria	2
	Totale	61
Sud e Isole	Puglia	21
	Sicilia	20
	Abruzzo	7
	Molise	5
	Campania	4
	Calabria	3
	Sardegna	2
	Totale	62
Totale ITALIA		300

Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su sentenze della Corte dei Conti

Se si normalizza il numero dei condannati¹⁹ indicato nella Figura 21 per la popolazione delle Regioni, viene confermata l'evidenza relativa al Lazio e alla Lombardia, seguite dalla Sicilia, per i reati di corruzione, mentre si registra una prevalenza dei reati di concussione in Toscana, Sicilia, Calabria e Lazio (Cfr. Figura 22).

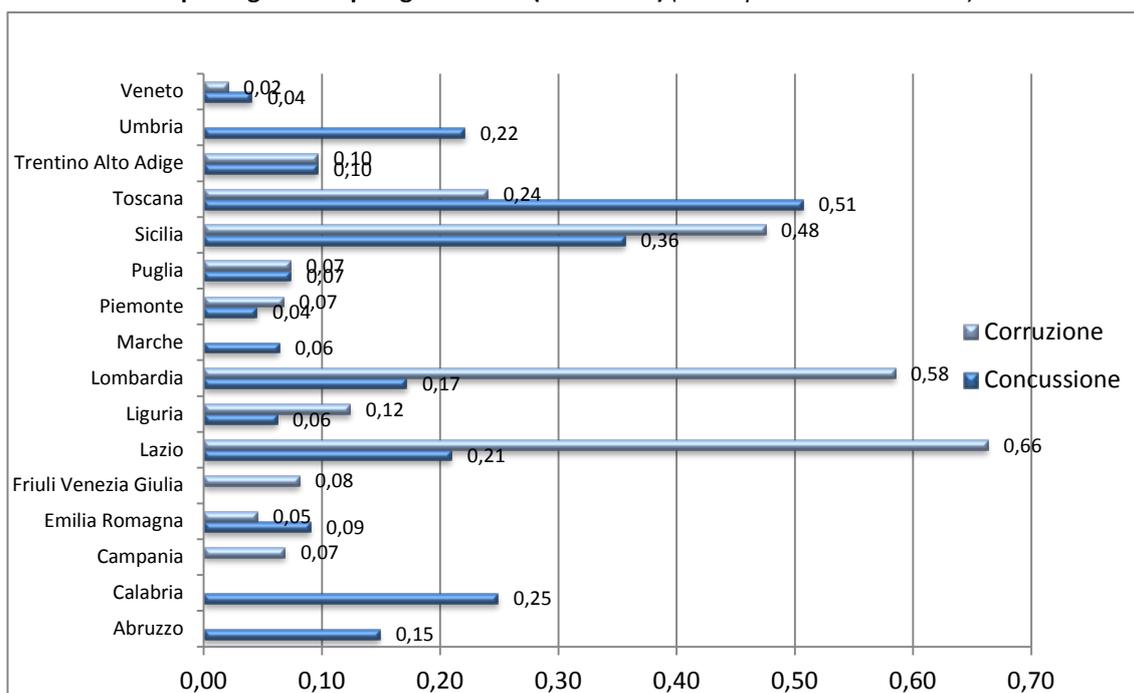
¹⁹ Non è possibile acquisire sistematicamente l'informazione relativa al genere del condannato dalla lettura della sentenza, in quanto frequentemente omessa.

Figura 21: Condannati per regione e tipologia di reato (2001-2012)



Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su sentenze della Corte dei Conti

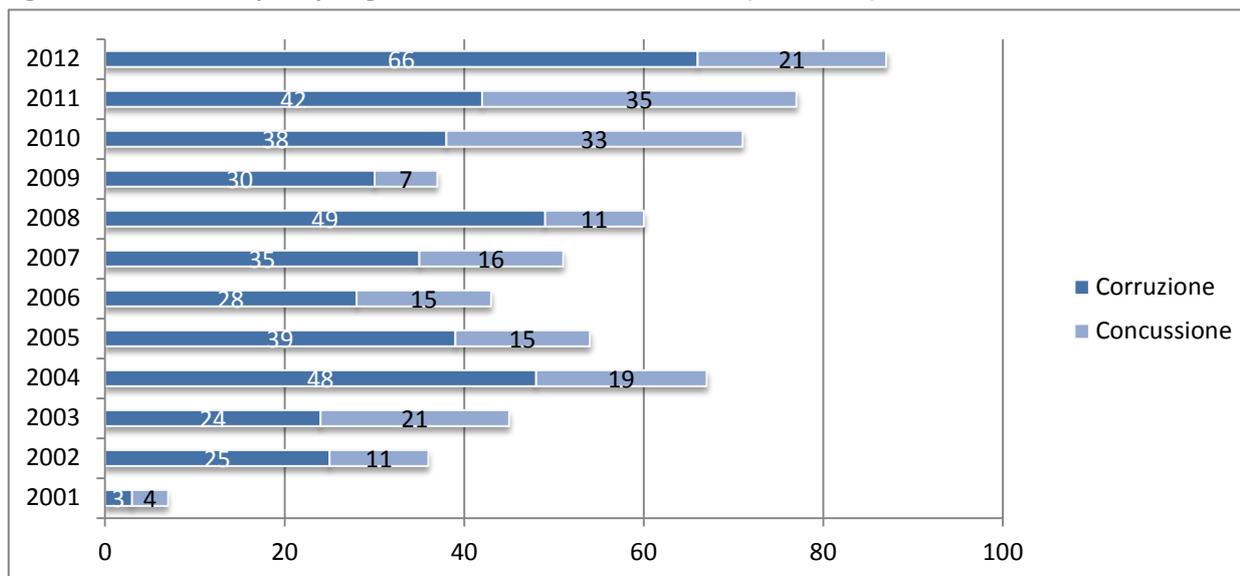
Figura 22: Condannati per regione e tipologia di reato (2001-2012) (valori per 100.000 abitanti)



Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su sentenze della Corte dei Conti

La Figura 23 mostra il prevalere dei condannati per reati di corruzione rispetto a quelli di concussione su base annuale; risultano inoltre molto più numerosi i condannati in Lombardia e Lazio.

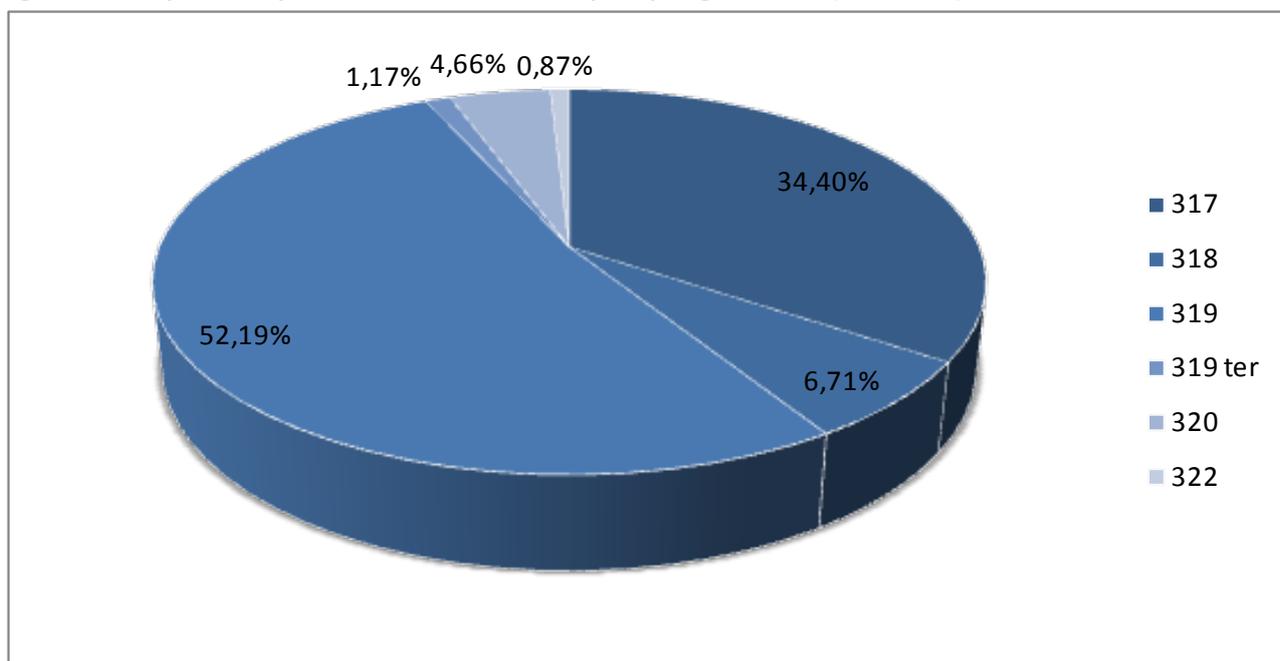
Figura 23: Condannati per tipologia di reato e anno della sentenza (2001-2012)



Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su sentenze della Corte dei Conti

Tra i reati di corruzione, in particolare, prevalgono i condannati al risarcimento del danno per la specifica fattispecie giuridica di corruzione in atti giudiziari (319 ter c.p.) (Cfr. Figura 24).

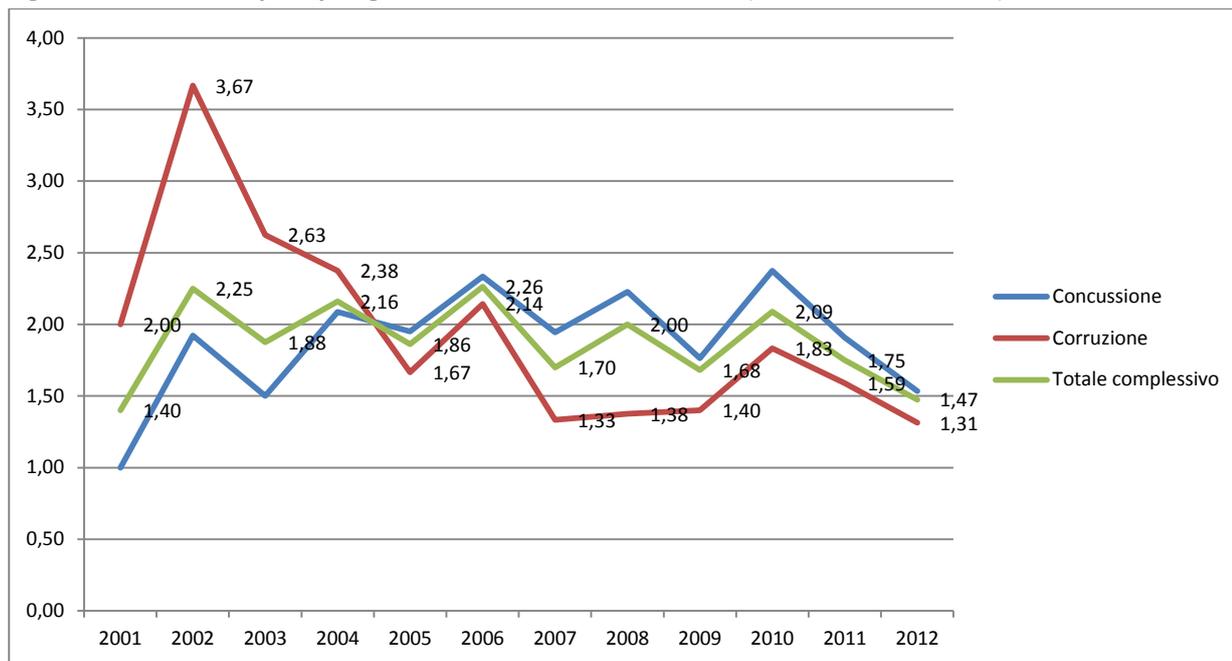
Figura 24: Composizione percentuale dei condannati per tipologia di reato (2001-2012)



Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su sentenze della Corte dei Conti

Aggregando i reati per le macro-categorie di corruzione e concussione, si rileva, inoltre, che il numero medio di condannati al risarcimento del danno per ciascuna sentenza è oscillante con una leggera tendenza alla diminuzione (Cfr. Figura 25).

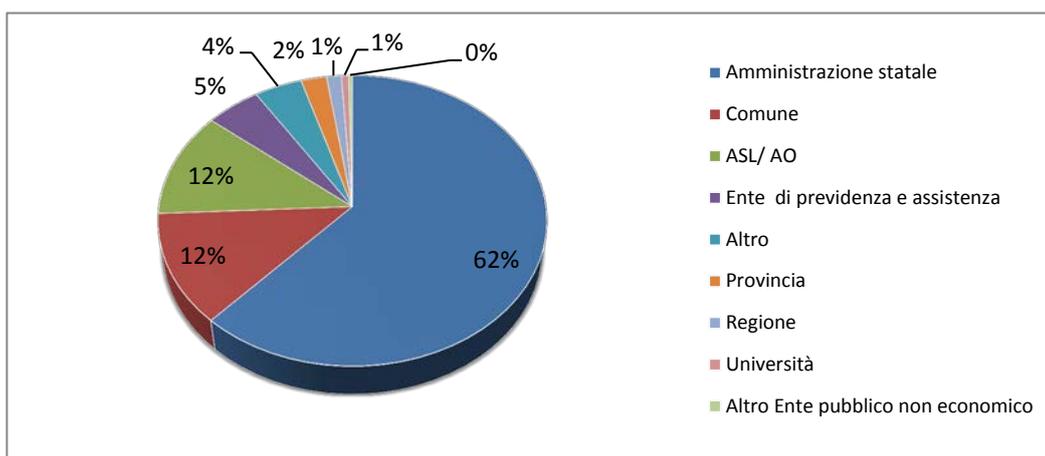
Figura 25: Condannati per tipologia di reato e anno della sentenza (valori medi 2001-2012)



Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su sentenze della Corte dei Conti

Declinando le evidenze dell'analisi per tipologia di amministrazioni, si evince che oltre la metà delle condanne per reati di concussione e corruzione ha riguardato dipendenti di amministrazioni statali (62%). Il fenomeno appare rilevante anche nei comuni (12%), nelle ASL e Aziende ospedaliere (12%) e negli enti di previdenza e assistenza (12%), mentre i reati che riguardano province, regioni e università sono residuali (Cfr. Figura 26).

Figura 26: Composizione percentuale delle sentenze con esito di condanna al risarcimento del danno per comparto (2001-2012)



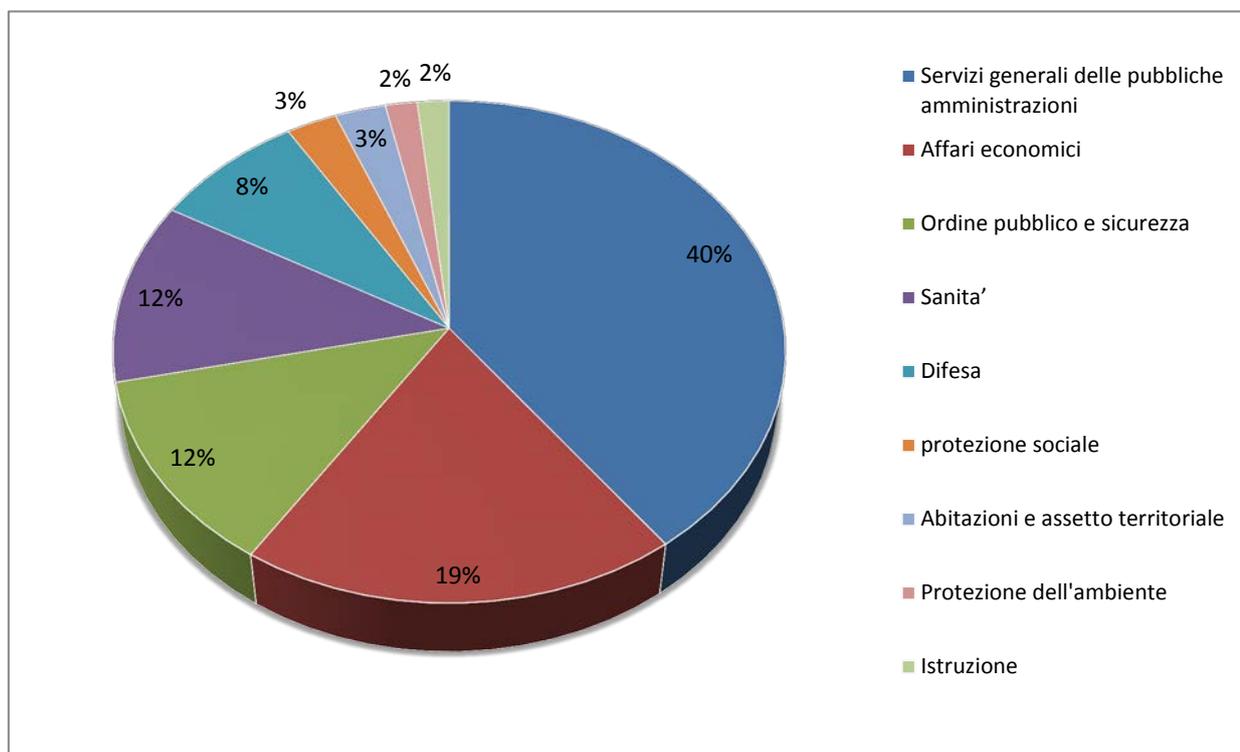
Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su sentenze della Corte dei Conti

Con riferimento ai comparti funzionali del settore pubblico²⁰, emerge che i settori in cui i reati di concussione e corruzione sono più ricorrenti sono gli affari economici generali, commerciali e del lavoro

²⁰ Si è fatto riferimento alla classificazione internazionale della spesa pubblica per funzione COFOG (*Classification of the Functions of Government*) utilizzata nei conti nazionali come standard dal Sec95.

(40%), i servizi generali (19%), di cui è parte importante l'amministrazione finanziaria e fiscale, la sanità (12%), l'ordine pubblico e sicurezza (12%), che include la giustizia, e la difesa (8%) (Cfr. Figura 27).

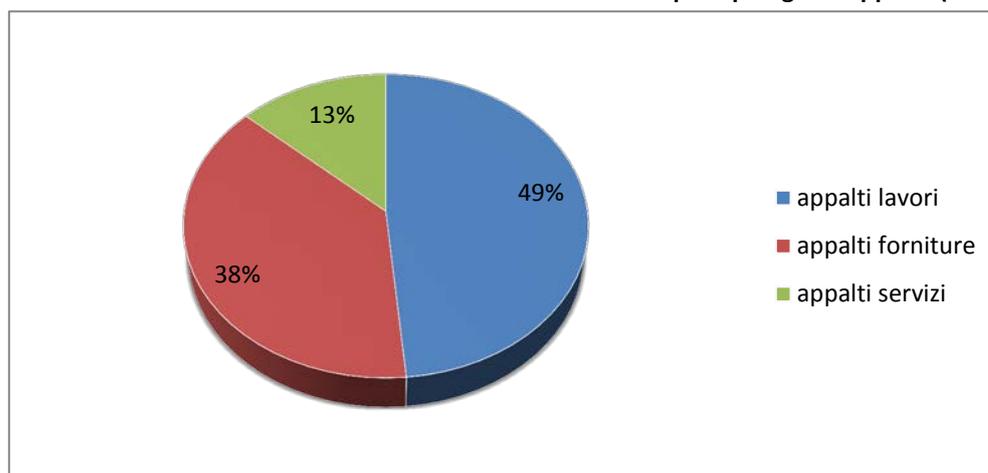
Figura 27: Composizione percentuale delle sentenze con esito di condanna al risarcimento del danno per settore COFOG (2001-2012)



Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su sentenze della Corte dei Conti

Più specificamente, 68 sentenze di condanna, pari al 22% riguardano gli appalti, ovvero un ambito trasversale sia alla classificazione per comparto che a quella funzionale, che si confermano di grande rilevanza nel manifestarsi del fenomeno corruttivo. Di queste il 49% riguarda gli appalti per i lavori pubblici, il 38% gli appalti per le forniture e il 13% per i servizi (Cfr. Figura 28).

Figura 28: Sentenze con esito di condanna al risarcimento del danno per tipologia di appalto (2001-2012)



Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su sentenze della Corte dei Conti

L'indicazione dell'entità della dazione o utilità ricevuta è spesso assente. Quando è presente, talvolta gli importi indicati sono riferiti al valore unitario di uno solo dei vari atti compiuti. Va tenuto inoltre presente

che nel caso di più soggetti denunciati, questi potrebbero averne beneficiato in modo diverso. E' stato possibile rinvenire l'entità della dazione in 220 sentenze sul totale delle 341 (sia di condanna che di non condanna). In 11 casi (5%) si tratta di dazioni inferiori a 1.000 Euro, in 60 (27%) di dazioni tra 1000 e 10000, in 96 (44%) tra 10000 Euro e 100.000 Euro, in 45 (20%) tra 100.000 Euro e 1.000.000 di Euro e in 8 (4%) casi superiori a 1.000.000 Euro. L'importo medio della dazione risulta essere pari a circa 153.000 Euro. Significativo, a riguardo, il valore medio della dazione in base ai ruoli delle figure citate in giudizio (Cfr. Tabella 7).

Tabella 7: Importo della dazione rilevata per ruolo di appartenenza del convenuto in giudizio (valori medi 2001-2012)

Ruolo	Esito sentenza	
	Condanna	Non condanna
Livello politico	65.300,43	258.228,45
Dirigenti/Ufficiali	288.136,34	364.011,56
Funzionari/Quadri/Sottoufficiali	78.904,76	11.769,43
Impiegati/Tecnici/Operatori	42.296,34	19.141,98

Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su sentenze della Corte dei Conti

Emerge che le medie di entità della dazione più elevate riguardano le figure dirigenziali o comunque apicali delle varie amministrazioni considerate, così come il livello politico (soprattutto nel caso delle sentenze che non hanno portato a condanna), mentre diminuiscono in corrispondenza dei livelli più bassi dell'amministrazione. In particolare medie di dazioni molto elevate caratterizzano i settori degli affari economici, dell'istruzione, della protezione sociale e della sanità, mentre si riscontrano medie di importi molto bassi soprattutto nel settore dell'ordine pubblico e sicurezza in quanto riferiti a episodi di micro-corruzione commessi generalmente da agenti di polizia.

L'ammontare del risarcimento del danno richiesto all'atto di citazione spesso viene ridotto significativamente in termini di risarcimento comminato. In generale, nelle 341 sentenze analizzate il totale dei risarcimenti richiesti risulta complessivamente pari a 226.963.236,92 Euro. Nelle 300 sentenze di condanna esso ammonta a 217.363.111 Euro, mentre il totale dei risarcimenti comminati ammonta a 63.668.100,67 Euro, con una differenza di ben 153.695.010 Euro. Nell'intervallo temporale dei 12 anni considerati, dunque, l'importo medio per ciascun anno dei risarcimenti del danno comminati risulta pari a 5.305.675 Euro.

Per quel che riguarda la loro distribuzione territoriale, coerentemente con il numero di giudizi della Corte dei Conti, si riscontrano importi considerevoli nel Lazio e in Lombardia, importi medi più elevati ma con numero di giudizi di livello inferiore in Sardegna e Campania (Cfr. Tabelle 8 e 9).

Tabella 8: Importo dei risarcimenti per Regione (2001 -2012)

Regione	Risarcimento richiesto	Risarcimento cominato
Abruzzo	234.011,61	625.088,55
Calabria	1.568.870,50	524.811,21
Campania	5.136.041,97	4.160.497,65
Emilia Romagna	250.079,37	177.855,98
Friuli Venezia Giulia	595.669,12	294.056,70
Lazio	158.941.318,88	23.425.761,08
Liguria	4.668.107,09	1.886.877,02
Lombardia	23.436.209,33	11.971.743,32
Marche	1.451.891,53	822.400,00
Molise	2.101.821,80	910.192,98
Piemonte	6.707.453,54	3.546.796,55
Puglia	3.268.569,08	1.779.323,65
Sardegna	8.319.506,39	8.148.970,19
Sicilia	1.184.279,31	888.739,60
Toscana	3.049.890,37	764.911,68
Trentino Alto Adige	1.052.120,10	799.586,73
Umbria	478.228,45	80.000,00
Valle d'Aosta	1.459.646,02	500.000,00
Veneto	3.059.522,45	2.360.487,77
Totali	226.963.236,92	63.668.100,67

Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su sentenze della Corte dei Conti

Tabella 9: Risarcimento del danno cominato per le sentenze con esito di condanna per Regione (2001-2012)

Regione	% Risarcimento cominato	Media di risarcimento
Lazio	36,79%	650.715,59
Lombardia	18,80%	118.532,11
Sardegna	12,80%	4.074.485,10
Campania	6,53%	1.040.124,41
Piemonte	5,57%	295.566,38
Veneto	3,71%	295.060,97
Liguria	2,96%	55.496,38
Puglia	2,79%	84.729,70
Molise	1,43%	182.038,60
Sicilia	1,40%	44.436,98
Marche	1,29%	205.600,00
Trentino Alto Adige	1,26%	114.226,68
Toscana	1,20%	40.258,51
Abruzzo	0,98%	89.298,36
Calabria	0,82%	174.937,07
Valle d'Aosta	0,79%	500.000,00
Friuli Venezia Giulia	0,46%	73.514,18
Emilia Romagna	0,28%	17.785,60
Umbria	0,13%	40.000,00
Totale complessivo	100,00%	212.227,00

Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su sentenze della Corte dei Conti

Delle 300 sentenze di condanna, in 164 viene riscontrato un danno patrimoniale, in 243 un danno di immagine. Nella maggior parte delle sentenze sono rinvenibili entrambe le tipologie. Le modalità di determinazione del danno di immagine, soprattutto all'atto della richiesta, sono assai dissimili e non sempre ampiamente documentate, tanto da essere spesso ridotte all'atto della sentenza (Cfr. Tabella 10).

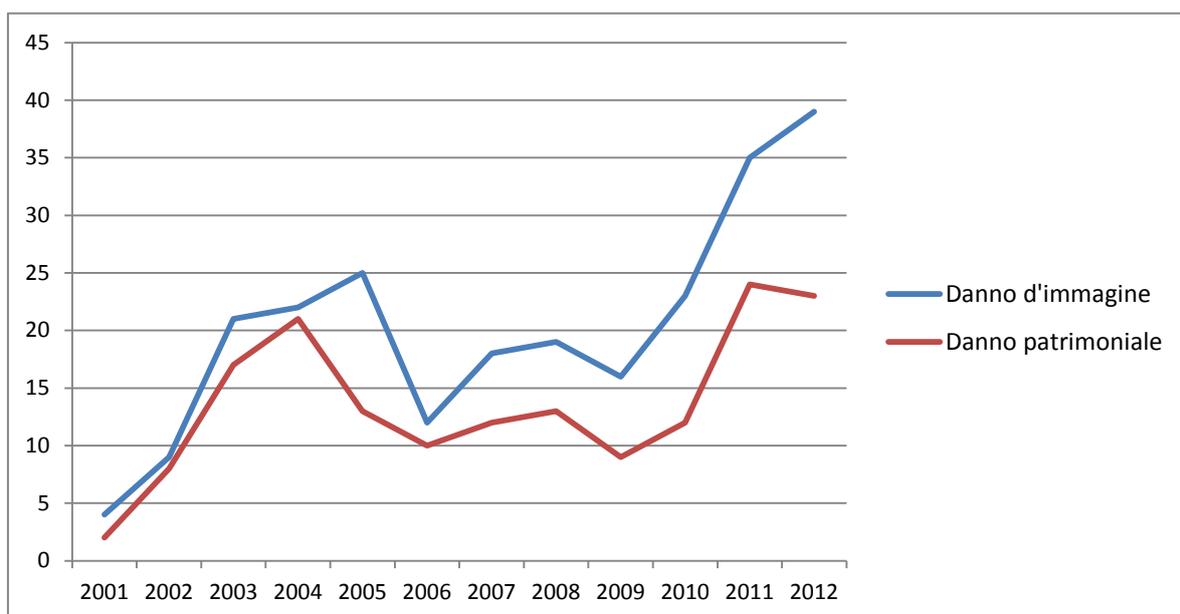
Tabella 10: Sentenze con esito di condanna al risarcimento del danno per danni rilevati in giudizio (2001-2012)

	Totale complessivo	Somma	Media
Danno patrimoniale	164	45.579.222,82	277.922,09
Danno d'immagine	243	18.088.877,81	74.439,83

Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su sentenze della Corte dei Conti

Si osserva, in particolare, una tendenza all'aumento soprattutto della condanna al risarcimento per danno di immagine, coerentemente con l'evoluzione normativa manifestatasi in alcune procure contabili (Cfr. Figura 29).

Figura 29: Sentenze per danni rilevati in giudizio (2001-2012)



Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su sentenze della Corte dei Conti

Emerge, inoltre, una notevole distanza temporale tra il periodo in cui sono avvenuti i fatti e la data della sentenza. La durata media del procedimento in Corte dei Conti (distanza temporale della data dell'atto di citazione laddove rinvenibile, o in alternativa dalla data della prima udienza, dalla data della sentenza), risulta essere pari a circa 557 giorni, mentre laddove è possibile rinvenire l'informazione sulla data in cui sono avvenuti i fatti corruttivi, risulta una distanza media tra accadimenti e sentenza presso la Corte dei Conti di circa 10 anni e mezzo. Infine, con riferimento alla tipologia prevalente dei soggetti citati in giudizio, le macro-categorie di dirigenti/ufficiali, di funzionari/quadri/sottoufficiali, impiegati/tecnici/operativi sembrano numericamente equilibrate e più consistenti nelle Regioni del Nord, mentre risultano residuali quelle del livello politico e dei consulenti/prestatori d'opera (Cfr. Tabella 11).

Tabella 11: Sentenze per tipologia prevalente dei soggetti citati in giudizio per ruolo e area geografica (2001-2012)

Macroarea	Consulenti/ Prestatori d'opera	Dirigenti/ Ufficiali	Funzionari/ Quadri/ Sottoufficiali	Impiegati/ Tecnici/ Operatori	Livello politico	TOTALE
Centro		29	16	8	2	55
Nord	1	53	51	68	12	185
Sud e Isole		13	25	20	5	63
Totali	1	95	92	96	19	303

Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su sentenze della Corte dei Conti

La tipologia prevalente dei citati in giudizio appartiene in misura maggiore al settore dell'amministrazione statale, mentre è interessante rilevare che la quasi totalità di appartenenti al livello politico sono sindaci, assessori, consiglieri comunali (Cfr. Tabella 12).

Tabella 12: Sentenze per tipologia prevalente dei soggetti citati in giudizio per ruolo e comparto dell'amministrazione in causa (2001-2012)

Comparto	Consulenti/ Prestatori d'opera	Dirigenti/ Ufficiali	Funzionari/ Quadri/ Sottoufficiali	Impiegati/ Tecnici/ Operatori	Livello politico	TOTALE
Amministrazione statale		60	64	65		189
Università		3				3
Regione			5		1	6
Provincia		2	3	1		6
Ente di previdenza e assistenza		9	3	3		15
Comune		7	6	6	17	36
ASL/ AO		7	6	20		33
Altro Ente pubblico non economico		1				1
Altro	1	6	5	1	1	14
Totali	1	95	92	96	19	303

Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su sentenze della Corte dei Conti

In particolare, 119 soggetti sono citati in giudizio nel settore dei servizi generali, 55 nel settore degli affari economici, 37 in quello dell'ordine pubblico, 36 nella sanità, 24 nella difesa (Cfr. Tabella 11). Su un totale di 68 citati in giudizio nel settore degli appalti, 26 riguardano il settore degli appalti per lavori e altrettanti per le forniture (Cfr. Tabella 12).

Tabella 13: Sentenze per tipologia prevalente dei soggetti citati in giudizio per ruolo e settore dell'amministrazione (2001-2012)

Settorefunzionale COFOG	Consulenti/ Prestatori d'opera	Dirigenti/ Ufficiali	Funzionari/ Quadri/ Sottoufficiali	Impiegati Tecnici/ Operatori	Livello politico	TOTALE
Servizi generali delle pubbliche amministrazioni		29	44	44	2	119
Sanità		7	9	20		36
Protezione sociale		3	3	3	1	10
Protezione dell'ambiente	1	1	3	1		6
Ordine pubblico e sicurezza		10	10	17		37
Istruzione		3	3			6
Difesa		16	6	2		24
Affari economici		26	11	7	11	55
Abitazioni e assetto territoriale			2	2	5	9
Totali	1	95	91	96	19	302

Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su sentenze della Corte dei Conti

Tabella 14: Sentenze per tipologia prevalente dei soggetti citati in giudizio per ruolo e livello funzionale (2001 -2012)

Tipologia Appalti	Consulenti/ Prestatori d'opera	Dirigenti/ Ufficiali	Funzionari/ Quadri/ Sottoufficiali	Impiegati/ Tecnici/ Operatori	Livello politico	TOTALE
Appalti/Servizi		3	2		2	7
Appalti/Lavori	1	15	6	5	8	35
Appalti/Forniture		17	6	2	1	26

Fonte: Elaborazioni A.N.AC. su sentenze della Corte dei Conti

Sulla base dell'evidenza empirica acquisita, sia pure assai limitata a causa della bassa numerosità dell'universo analizzato, è stato dunque possibile evidenziare una serie di aspetti relativi a: a) il soggetto pubblico coinvolto nella transazione corrotta e il ruolo da questi ricoperto nell'amministrazione; b) l'entità della pratica corrotta, con la distinzione tra micro-corrruzione, che consiste in pratiche di modesta entità ma assai diffuse, e macro-corrruzione, che compromette le decisioni politiche e la loro attuazione, come in materia di appalti pubblici; c) la natura individuale o organizzata del crimine; d) il tipo di atto interessato (concussione, corruzione propria o impropria, etc.), la sua frequenza relativa e la tipologia, economica o sociale, della contropartita; e) la distribuzione territoriale e settoriale della corruzione; h) il livello di governo maggiormente interessato dal fenomeno; i) la differenza tra il risarcimento del danno richiesto e quello comminato; l) la frequenza relativa del danno patrimoniale e del danno all'immagine. Ulteriori considerazioni in tal senso emergono dall'analisi qualitativa delle sentenze.

3.3.3. Analisi qualitativa

Dalla lettura delle sentenze emergono una serie di elementi rilevanti ai fini della comprensione della specificità del fenomeno corruttivo in Italia, utili per approfondire l'analisi delle cause ed orientare le politiche di contrasto.

Alcuni casi hanno suscitato *clamor fori* soprattutto per gli aspetti emotivi a essi connessi, altri si segnalano per la loro ricorrenza secondo dinamiche analoghe, altri ancora emergono come emblematici della modalità di manifestazione dei fenomeni corruttivi. Rilevanti sia per il *clamor fori* che per il carattere seriale dei reati cui fanno riferimento sono le sentenze che riguardano il fenomeno del "racket dei decessi" (definito anche a seconda dei media che ne hanno dato notizia, "racket dei funerali" o "racket del caro estinto") ossia quel fenomeno di "associazione criminale tesa ad una capillare e sistematica spartizione del mercato dei decessi da parte di operatori delle imprese di servizi funebri, attraverso la compiacente e retribuita collaborazione dei dipendenti dell'Ospedale".

Sempre nel settore sanità altri casi ricorrenti riguardano le forniture farmaceutico-ospedaliere. Tra queste ci sono vicende che hanno avuto un particolare clamore mediatico come quella del filone delle forniture farmaceutiche emersa nell'ambito dell'inchiesta Mani Pulite, che nella sua complessità segnala, in questo caso in modo eclatante, il problema dei ritardi con cui opera il sistema di contrasto alla corruzione: la sentenza della Corte dei Conti fa infatti riferimento a fatti avvenuti negli anni 1982-1992 e viene depositata dopo quasi 20 anni. Diversi, in generale, sono i casi di corruzione che riguardano appalti e forniture per il settore sanità in cui le pratiche corruttive hanno portato alla lievitazione dei costi sostenuti dal Sistema Sanitario Nazionale. Sempre in questo settore si segnalano, inoltre, numerosi casi di prescrizioni false o eccedenti le reali necessità a beneficio di operatori privati che forniscono servizi convenzionati.

Reiterati appaiono poi gli episodi di corruzione e concussione che riguardano le gare per le forniture nel settore della difesa. Ci sono anche numerosi casi riguardanti Corpi dello Stato: per esempio, in ambito fiscale con riferimento alla falsificazione di segnalazioni di denuncia, all'alterazione degli esiti delle verifiche fiscali, a rimborsi Iva su fatture false, alla minaccia di sanzioni ingiustificate così come con riferimento all'operato di rappresentanti delle forze dell'ordine relativamente all'accesso a banche dati riservate (vendita di informazioni ad agenzie di investigazione privata, minaccia di sanzioni e denunce per presunte irregolarità emerse da controllo abusivo delle banche dati, etc.).

Allo stesso modo, per quel che riguarda i settori delle abitazioni, dell'assetto del territorio e delle infrastrutture si evidenziano numerosi casi, soprattutto negli enti locali, di comportamenti devianti dalla legalità nella forma di richiesta di tangenti di modesta entità per agevolare pratiche burocratiche, concedere licenze, soprassedere a controlli, e pochi ma significativi episodi di corruzione relativi alla cessione o all'acquisto di immobili da parte delle amministrazioni pubbliche in cui risultano importi di dazioni o comunque di benefici economici superiori al milione di euro.

Infine, con riferimento ai settori dell'assetto del territorio e delle infrastrutture, si segnalano alcuni episodi di corruzione che hanno avuto un notevole impatto sull'opinione pubblica in quanto verificatisi per i lavori di messa in sicurezza di territori e infrastrutture in caso di calamità naturali nelle maglie delle procedure di urgenza. Come per il settore sanità, inoltre, anche in questi settori alcuni casi sono arrivati al termine del procedimento penale e contabile a molti anni di distanza dai fatti.

Complessivamente, dall'analisi qualitativa delle sentenze emerge la netta prevalenza di una micro-corruzione diffusa e persistente, di modesta entità ma caratterizzata da serialità, il che evidenzia un tratto comune a tutti i settori interessati, ovvero che numerosi e reiterati episodi di corruzione caratterizzati dalla modesta entità della dazione e dalla parte attrice appartenente ai livelli intermedi o di base delle

amministrazioni fanno da contraltare a un numero assai limitato di pratiche corruttive caratterizzate da importi di dazione ingenti erogate ai livelli apicali.

ALLEGATO 1

68 sentenze codificate ma non elaborate in quanto restituite dal database per occorrenze multiple dei reati oggetto di analisi.

17 sentenze non rilevanti ai fini della analisi in quanto, pur venendo in rilievo nel testo i reati di concussione e corruzione, la condanna al risarcimento del danno è avvenuta per altre fattispecie di reato.

6 sentenze si riferiscono ad un giudizio sospeso in quanto il procedimento penale non risultava ancora concluso.

6 giudizi di rinvio per ulteriore istruzione della causa.

2 giudizi di sospensione in attesa di ulteriori definizioni.

2 sentenze di condanna al risarcimento del danno erariale in cui, non essendo stato accertato il dolo bensì la colpa per negligenza dei chiamati in causa, non è possibile ricondurre il risarcimento alle fattispecie giuridiche oggetto dell'analisi.

1 sentenza rispetto alla quale, essendosi prescritto il reato, il Collegio della Corte dei Conti non ha ritenuto di procedere in sede contabile.

1 sentenza in cui viene dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei Conti.

1 sentenza in cui, essendo nel frattempo intervenuta l'assoluzione in sede penale per la non sussistenza del fatto, la Corte dei Conti non ha proceduto in sede contabile.

1 sentenza di pronuncia del passaggio di competenza territoriale.

1 sentenza in cui il reato di concussione viene dichiarato non perseguibile per assenza del presupposto di responsabilità amministrativa contabile.

1 sentenza in cui viene disposto un ordine di integrazione alla Procura.

1 sentenza in cui viene dichiarata l'inammissibilità della richiesta di risarcimento per difetto d'interesse ad agire.

Riferimenti bibliografici

- Aidt, T.S., 2003, *Economic analysis of corruption: A survey*, in "The Economic Journal", 113, pp. 632-652.
- Arndt, C., Oman, C., 2006, *Uses and abuses of governance indicators*, Development Center, OECD, Paris.
- Commissione Europea-University of Goteborg, 2010, *Measuring the quality of government and subnational variation*.
- Davigo P., G. Mannozi, 2007, *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Editori Laterza, Bari.
- Donchev, D. D., Ujhelyi, G., 2009, *What do corruption indices measure?*, mimeo.
- Fiorino, N., Galli, E., 2013, *La corruzione in Italia. Un'analisi economica*, Bologna, Il Mulino.
- Formez, 2013, *La corruzione. Definizione, misurazione e impatti economici*, PON Governance e Assistenza Tecnica 2007-2013, Roma.
- Golden, M.A., Picci, L., 2005, *Proposal for a new measure of corruption, illustrated with data*, in "Economics and Politics", 17, 1, pp. 37-75.
- Governo italiano, 2012, *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione*, Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, Roma.
- Kaufmann, D., Kraay, A., Zoido-Lobaton, P., 1999, *Aggregating governance indicators*, World Bank Working Paper n. 2195, Washington, D.C.
- Olken, B. A., 2009 *Corruption perceptions vs. corruption reality*, in "Journal of Public Economics", 93, pp.950-964.
- Rose-Ackerman, S., 1975 *The economics of corruption*, in "Journal of Public Economics", 4, pp.187-203.
- Sequeira, S., 2012, *Advances in measuring corruption in the field*, in Serra, D., L. Wantchekon (a cura di), *New Advances in experimental research on corruption. Research in experimental economics*, Vol. 15, Emerald Books, UK.
- Saet, 2009, *Relazione al Parlamento ottobre 2008-ottobre 2009*, Roma.
- Saet, 2011, *Relazione al Parlamento 2010*, Roma.