

**QUADERNI DEL DIPARTIMENTO DI SCIENZE  
ECONOMICHE E SOCIALI**

**LEGALITA', ISTITUZIONI E SOCIETA'**

*Marco Arnone*

*Serie Rossa: Economia – Quaderno N. 56 novembre 2009*



**UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE  
PIACENZA**

I QUADERNI  
Possono essere richiesti a:

Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali, Università Cattolica, Via Emilia Parmense 84,  
29100 Piacenza tel. 0523 599342. Oppure si può ottenere una copia dall'area di download del  
Dipartimento al seguente indirizzo: <http://www.unicatt.it/dipartimenti/ScEcoSoc/default.stm>

**ALL PAPERS PUBLISHED IN THIS SERIES ARE DOUBLE REVIEWED**

**“ESEMPLARE FUORI COMMERCIO PER IL DEPOSITO LEGALE  
AGLI EFFETTI DELLA LEGGE 15 APRILE 2004, N. 106”**

**UNIVERSITA' CATTOLICA - PIACENZA**  
**QUADERNI DEL DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE**  
**E SOCIALI**  
**Sezione Rossa - Economia 2009**

**LEGALITA', ISTITUZIONI E SOCIETA'**

*Marco Arnone*<sup>1</sup>

*Direttore, Centre for Macroeconomics & Finance Research (CeMaFiR), Milan, Italy*  
*Direttore, Universal Atlas Cultural Institute "Vishva darpana", Varanasi, India*

Novembre 2009

**Sintesi:** La legalita' puo' connotarsi come un fattore coadiuvante della crescita economica, ma questo e' solo un aspetto della questione. Quello che, con molte semplificazioni, si e' cercato di mettere in evidenza e' che la legalita' ha una relazione con svariate variabili di *governance* e istituzionali, sulle quali puo' avere un impatto positivo. Per questo tramite, essa rafforza le istituzioni democratiche. I lavori sulla economia della felicita' hanno mostrato come forme di partecipazione alla vita democratica o la stessa possibilita' di tale partecipazione e di inclusione sociale siano a loro volta elementi importanti nel benessere dichiarato delle persone. Inoltre, la legalita' non solo ha un impatto sulle strutture istituzionali, ma anche su quelle sociali, poiche' rafforzando la democrazia, puo' stimolare societa' piu' aperte e inclusive, e quindi piu' pluraliste.

---

<sup>1</sup> Working paper in Economics, Sezione Rossa, Catholic University of Piacenza, Italy:  
[http://www3.unicatt.it/pls/unicatt/consultazione.mostra\\_pagina?id\\_pagina=13884](http://www3.unicatt.it/pls/unicatt/consultazione.mostra_pagina?id_pagina=13884)

Il presente saggio costruisce su alcuni concetti presentati in M. Arnone – E. Iliopulos (2005 e edizione inglese del 2007). Desidero ringraziare Carlo Bellavite Pellegrini, Luigi Bonatti, Stefano Bosi, Luigi Campiglio, Piercamillo Davigo, Gabrio Forti, Gianni Geraci, Grazia Mannozi, Marco Mazzoli e Piergiorgio Morosini per le interessanti discussioni, Pio G. Rinaldi per i commenti scritti, Eleni Iliopulos per l'uso di alcuni materiali congiunti e per il supporto alla rielaborazione di alcuni dei dati qui presentati, e Franca Lovotti per la realizzazione di alcuni grafici. La responsabilita' per le opinioni espresse e' esclusivamente mia.

## SOMMARIO

Introduzione

Alcune riflessioni sul concetto di legalità: legge, etica, responsabilità e sistema politico

Legalità, istituzioni, democrazia e sviluppo

Sezione 1. *Governance*, legalità ed istituzioni

1. Legalità e *governance*
2. Legalità ed istituzioni; l'Italia
3. Democrazia e legalità

Sezione 2. Legalità e società

4. Legalità e sviluppo umano
5. La spesa sanitaria e per l'istruzione
6. Donne e legalità
7. L'immigrazione
8. Mezzi di informazione
9. Equità della giustizia
10. Legalità e felicità

Appendice I: Lista dei Paesi inclusi nelle figure

Bibliografia

## Introduzione

Un saggio sulla legalità oggi è un invito ad una ampia riflessione, non solo e non tanto sul diritto, di cui la legalità è pane quotidiano, quando in una sfera di altre discipline e ambiti di vita, quali l'economia, la sociologia, le scienze politiche, la psicologia sociale. In economia vi sono almeno tre grandi aree innovative negli ultimi 15 anni di interesse per questo saggio.

In primo luogo, sia gli economisti che i policy-maker hanno finalmente cominciato a riconoscere e ad analizzare l'impatto della *governance* dei Paesi e dei mercati, cioè di tutte quelle variabili di buona amministrazione e gestione - sia delle istituzioni e dei mercati, che di interi Paesi - che costituiscono per così dire il 'contesto' nel quale si svolge la vita economica; dove per contesto si intende qualcosa di essenziale alla vita economica stessa, come la luce lo è per gli esseri umani.

In secondo luogo, e forse con conseguenze ancora più importanti, l'economia comincia a riconoscere l'importanza del concetto di "*felicità*", cioè del benessere psico-fisico delle persone, ben al di là del concetto di utilità derivante dai beni materiali o dal reddito. Questo passaggio è di importanza fondamentale nel presente lavoro perché, come vedremo, è stato dimostrato come gli assetti politico-istituzionali hanno un notevole impatto sulla felicità delle persone. In particolare, gli assetti democratici e gli istituti di democrazia diretta aumentano notevolmente il grado di felicità dichiarata dalle persone<sup>2</sup>.

Il terzo importante ambito innovativo è quello relativo al "*capitale sociale*" - inteso alla Putnam<sup>3</sup> - e al suo ruolo. Per utilizzare la definizione di Cartocci (2007), il capitale sociale è da intendersi come una "risorsa collettiva, indivisibile e non appropriabile, dunque come bene pubblico: tutti ne possono beneficiare, senza per questo ridurre la disponibilità futura. Lo stock di capitale sociale determina il grado di coesione sociale, l'ampiezza e la profondità dei legami orizzontali (di solidarietà fra sconosciuti) e la natura delle relazioni con le istituzioni. In breve, l'espressione designa un insieme di caratteristiche che attestano la qualità della società civile, e può essere considerato come sinonimo di <<senso civico>>. Questo tipo di dotazione collettiva non può che riflettersi anche sulla qualità delle istituzioni politiche e sullo sviluppo delle relazioni di mercato, determinando il tessuto etico in cui avvengono transazioni economiche e relazioni cittadini-istituzioni: affidabilità degli attori, rispetto delle regole, ridotta incidenza di comportamenti opportunistici, lealtà verso le istituzioni. Dal punto di vista dei singoli individui, in questa accezione il capitale sociale viene vissuto come obbligazione morale, cioè come libero assoggettarsi a una regola, informale ma non meno vincolante delle norme formalizzate". Si intende bene, quindi, come il concetto di legalità sia parte integrante della dotazione di capitale sociale di una comunità e dei suoi membri.

In questo senso, la correlazione fra illegalità e infelicità, nella forma di sfiducia nelle regole e nelle istituzioni (o, viceversa, la correlazione fra legalità e felicità con la positiva relazione con regole e istituzioni), si pone all'incrocio di questi dibattiti sulla governance, sul capitale sociale e sulla felicità, e poliedricamente racchiude in sé molteplici aspetti di cui discuteremo anche con il supporto di numerosi dati empirici.

Questi sono enormi passi avanti nel dibattito interdisciplinare. Ma anche di più: finalmente si realizza un maggiore dialogo fra studi accademici e i dibattiti e le esigenze espresse dalla comunità civile; questo dialogo viene qui ripreso e tenuto in considerazione nella analisi, che non vuole essere tanto accademica, quanto civile.

---

<sup>2</sup> Si veda il lavoro di Frey e Stutzer (2006).

<sup>3</sup> Si veda Putnam, Leonardi e Nanetti (1993).

## Alcune riflessioni sul concetto di legalità: legge, etica, responsabilità e sistema politico

Sulla base di ampie considerazioni teoriche in Arnone e Iliopoulos (2005 e 2007), abbiamo evidenziato che delle *regole comuni, condivise e rispettate*, che possono essere norme giuridiche o norme sociali, sono alla base di mercati competitivi. E proprio i mercati competitivi sono quelli che consideriamo “migliori”, mentre la gran parte degli altri non ha quelle proprietà di efficiente allocazione delle risorse e di ottimalità delle scelte degli agenti (consumatori e imprese) che rendono i mercati competitivi così appetibili da un punto di vista economico e sociale.

Delle “regole comuni, condivise e rispettate” non sono solo necessarie per l’esistenza di mercati competitivi, ma sono alla base di un più ampio e complesso discorso su legalità, democrazia, sviluppo umano e sviluppo economico. “Regole comuni, condivise e rispettate”<sup>4</sup> sono elementi costitutivi del concetto di legalità (*rule of law*). Per regole comuni, infatti, intendiamo regole uguali per tutti quelli a cui si applicano. Regole condivise sono quelle che emergono dai membri della comunità e dalle loro esigenze, ottenute con una qualche forma di aggregazione delle preferenze degli individui (ad esclusione del metodo dittatoriale che, in quanto tale, rappresenta esclusivamente le preferenze del “dittatore”, non quelle degli individui) attraverso la rappresentanza politica; proprio perché emergono dall’insieme dei membri della comunità tali esigenze possono trasformarsi – per via politica - in regole ed essere condivise. Regole comuni e condivise devono anche essere rispettate e fatte rispettare: il rispetto della norma è, congiuntamente alle altre caratteristiche su esposte, un elemento chiave del concetto di legalità.

Un concetto puramente nominalistico e procedurale di legalità, come mero rispetto di una norma da parte dei membri di una comunità, qualunque sia la norma e comunque si sia formata, nel solo rispetto delle procedure - cioè indipendentemente dal tipo di sistema politico, che quindi potrebbe essere perfettamente democratico, ma anche perfettamente dittatoriale - potrebbe forse ancora avere la capacità di ridurre l’incertezza, che in economia generalmente è un costo, e quindi potrebbe essere un elemento favorevole alla crescita economica. Tuttavia, nel caso in cui tale norma emerga da un regime dittatoriale o comunque non rappresentativo, l’approccio nominalistico non tiene conto che al di là del concetto di utilità e delle misure materiali del benessere, il nostro discorso si impenna sugli obiettivi ultimi di felicità degli individui e della comunità, di sviluppo umano e di benessere psico-fisico complessivo. Per raggiungere questi obiettivi di felicità e sviluppo umano, il benessere materiale e la crescita economica sono solo mezzi o, al massimo, obiettivi intermedi. Tali obiettivi intermedi devono, quindi, necessariamente andare nella stessa direzione degli obiettivi ultimi.

La Dichiarazione di Indipendenza americana del 4 luglio 1776 esplicitamente indica (alcuni di) questi obiettivi (diritti inalienabili) e indica che gli uomini creano sistemi di governo, a tutela dei diritti inalienabili, che derivano la loro legittimità dal consenso dei governati; se il sistema di governo devia dal perseguimento di questi obiettivi, è diritto delle persone alterarlo o abolirlo e istituirne uno nuovo - basato su altri principi, forme e poteri - finalizzato alla sicurezza e felicità delle persone stesse:

---

<sup>4</sup> Tale concetto rimanda ad un equilibrio di Nash nel dilemma del prigioniero, in forma ripetuta, dove la particolare soluzione cooperativa può emergere come risultato della ripetizione del gioco in cui degli agenti razionali massimizzano la propria utilità; seguire un comportamento etico in tal caso permette l’emergere di una norma cooperativa che beneficia se stessi e la comunità. Tuttavia, possono emergere anche comportamenti non socialmente ottimi, quali quelli corruttivi, perché l’insieme degli individui non ha un meccanismo di coordinamento. La teoria dei giochi permette di spiegare le varie possibili soluzioni di interazioni strategiche, ma dove il sistema effettivamente si situerà dipende non solo dalla struttura degli incentivi e dei payoff, ma anche da meccanismi esterni al gioco stesso, ed endogeni alla società.

*We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness. — That to secure these rights, Governments are instituted among Men, deriving their just powers from the consent of the governed, — That whenever any Form of Government becomes destructive of these ends, it is the Right of the People to alter or to abolish it, and to institute new Government, laying its foundation on such principles and organizing its powers in such form, as to them shall seem most likely to effect their Safety and Happiness.*

In questo senso non si aderisce qui ad una definizione di legalità puramente nominalistico-procedurale, in quanto non è possibile che il concetto di legalità prescindere da considerazioni fondamentali sulla relazione fra il diritto e l'etica (nel tardo-impero, Papiniano e Ulpiano), e fra la norma e le preferenze dei membri della comunità; uno dei punti-chiave di tale relazione è il sistema politico, che qui si auspica aperto e rappresentativo, come meccanismo o struttura istituzionale per generare norme condivise, e rappresenta un elemento essenziale nel raggiungimento della felicità e del benessere complessivo (come abbiamo già anticipato sopra, e vedremo in dettaglio più avanti). È ben vero che il ricorso ad un fondamento etico del diritto ha dato luogo ad approcci lontani dal giusnaturalismo romano: infatti, a chi spetterebbe la scelta di un'etica sulla quale fondare il diritto? e quale etica? Per esempio, nelle *Leggi di Manu* della tradizione indo-aria si legge:

वेदो अरिवल्यो धर्ममूलं स्मृति-जीले च तद्विदाम् । आचारजा च-एव साधूनाम् आत्मनस् तुष्टिर एव च  
| | 2-06

यः कश् चित् कस्य चिद् धर्मो मनुना परिकीर्तितः । स सर्वे अभिहिती वेदे सर्वज्ञानमयो हि सः । | 2-07<sup>5</sup>

che indica i testi vedici come primo fondamento delle leggi. Tuttavia, perché quelli e non altri?

La tensione fra un approccio procedurale (di tradizione romana) e uno che radichi il diritto in un'etica è innegabile<sup>6</sup>, e probabilmente anche utile come garanzia di bilanciamento fra il possibile “dominio” di un'etica, magari imposta, e l'adesione formale a regole scisse da qualunque fondamento umanistico che pur si siano formate correttamente (per esempio, casi di dittature). Consci, quindi, dei pericoli insiti in diverse risposte a queste domande, osserviamo che un approccio puramente nominalistico-procedurale alla legalità deve fare i conti con l'esperienza dei totalitarismi del Novecento, e diventa imprescindibile una discussione su legalità e legge morale: cosa significa legalità in un contesto totalitario come quello nazista? Era infatti “legale” nella Germania nazista l'ordine sistematico di uccidere innocenti, ucciderli per il semplice fatto di esistere! Si può agire nella legalità, ma quei comportamenti sarebbero considerati fuori da una qualunque idea di giustizia (o di *bonum et equum*) e di moralità, come ha ben messo in evidenza Hannah Arendt<sup>7</sup>.

In versione chiarissima sono presentati nei Memorabilia di Senofonte (scritti probabilmente durante l'esilio a Scillunte fra il 390 e il 370 a. C.) i nessi fra “cosa è legge” e l'ordine politico da cui essa scaturisce, nel dialogo fra Alcibiade e Pericle:

---

<sup>5</sup> «The whole Veda is the source of the sacred law, next the tradition and the virtuous conduct of those who know the (Veda further), also the customs of holy men, and self-satisfaction. Whatever law has been ordained for anyone by Manu, that has been fully declared in the Veda: for that (Sage was) omniscient», *Leggi di Manu*, 2-6,7.

<sup>6</sup> Schiavone (2005).

<sup>7</sup> Arendt (1964 e 2004).

[40] λέγεται γὰρ Ἀλκιβιάδην, πρὶν εἴκοσιν ἐτῶν εἶναι, Περικλεῖ ἐπιτρόπῳ μὲν ὄντι αὐτοῦ, προστάτῃ δὲ τῆς πόλεως, τοιάδε διαλεχθῆναι περὶ νόμων:

[41] εἶπέ μοι, φάναι, ὦ Περικλείς, ἔχους ἄν με διδάξαι τί ἐστὶ νόμος; πάντως δῆπου, φάναι τὸν Περικλέα. δίδαζον δὲ πρὸς τῶν θεῶν, φάναι τὸν Ἀλκιβιάδην: ὡς ἐγὼ ἀκούων τινῶν ἐπαινουμένων, ὅτι νόμιμοι ἄνδρες εἰσίν, οἷμαι μὴ ἄν δικαίως τούτου τυχεῖν τοῦ ἐπαίνου τὸν μὴ εἰδότα τί ἐστὶ νόμος.

[42] ἀλλ' οὐδέν τι χαλεποῦ πράγματος ἐπιθυμεῖς, ὦ Ἀλκιβιάδη, φάναι τὸν Περικλέα, βουλόμενος γινῶναι τί ἐστὶ νόμος: πάντες γὰρ οὗτοι νόμοι εἰσίν, οὓς τὸ πλῆθος συνελθὼν καὶ δοκιμάσαν ἔγραψε, φράζον ἅ τε δεῖ ποιεῖν καὶ ἅ μὴ. πότερον δὲ τάγαθὰ νομίσαν δεῖν ποιεῖν ἢ τὰ κακὰ; τάγαθὰ νῆ Δία, φάναι, ὦ μειράκιον, τὰ δὲ κακὰ οὐ.

[43] ἐὰν δὲ μὴ τὸ πλῆθος, ἀλλ', ὥσπερ ὅπου ὀλιγαρχία ἐστίν, ὀλίγοι συνελθόντες γράψωσιν ὅ τι χρὴ ποιεῖν, ταῦτα τί ἐστὶ; πάντα, φάναι, ὅσα ἄν τὸ κρατοῦν τῆς πόλεως βουλευσάμενον, ἃ χρὴ ποιεῖν, γράψῃ, νόμος καλεῖται. κἄν τύραννος οὔν κρατῶν τῆς πόλεως γράψῃ τοῖς πολίταις ἃ χρὴ ποιεῖν, καὶ ταῦτα νόμος ἐστὶ; καὶ ὅσα τύραννος ἄρχων, φάναι, γράφει, καὶ ταῦτα νόμος καλεῖται.

[44] βία δέ, φάναι, καὶ ἀνομία τί ἐστίν, ὦ Περικλείς; ἄρ' οὐχ ὅταν ὁ κρείττων τὸν ἥττω μὴ πείσας, ἀλλὰ βιασάμενος, ἀναγκάσῃ ποιεῖν ὅ τι ἄν αὐτῷ δοκῆ; ἔμοιγε δοκεῖ, φάναι τὸν Περικλέα. καὶ ὅσα ἄρα τύραννος μὴ πείσας τοὺς πολίτας ἀναγκάζει ποιεῖν γράφων, ἀνομία ἐστὶ; δοκεῖ μοι, φάναι τὸν Περικλέα: ἀνατίθεμαι γὰρ τὸ ὅσα τύραννος μὴ πείσας γράφει νόμον εἶναι.

[45] ὅσα δὲ οἱ ὀλίγοι τοὺς πολλοὺς μὴ πείσαντες, ἀλλὰ κρατοῦντες γράφουσι, πότερον βίαν φῶμεν ἢ μὴ φῶμεν εἶναι; πάντα μοι δοκεῖ, φάναι τὸν Περικλέα, ὅσα τις μὴ πείσας ἀναγκάζει τινὰ ποιεῖν, εἴτε γράφων εἴτε μὴ, βία μᾶλλον ἢ νόμος εἶναι<sup>8</sup>.

L'obbedienza alla legge formale non può prescindere da un *vaglio individuale della ragione* e da una conseguente *assunzione individuale di responsabilità*, sia che si decida di aderire alla legge, sia che ci si rifiuti di farlo. Questi concetti, oggetto della riflessione sulla metaetica della giustizia di

<sup>8</sup> «...si dice che Alcibiade prima dell'età di venti anni, con Pericle suo tutore che allora alla città presiedeva, ebbe il seguente discorso: Dimmi Pericle, mi puoi tu insegnare che cosa è legge? Certamente, disse Pericle; ed Alcibiade: deh per gl' Iddii insegnamelo, perché sentendo io essere alcuni lodati d' essere osservanti delle leggi, stimo che non possa questa lode giustamente conseguire chi non sappia che cosa sia legge.

Tu non cerchi, Alcibiade, disse Pericle, una cosa di gran difficoltà, desiderando sapere che cosa è legge; perché quelle son leggi che il popolo adunato, dopo averle esaminate, le ha scritte, dichiarando quel che bisogna fare, o non fare.

Alcib. Hann' egli stabilito doversi fare cose buone o malvagie? =Certamente, o giovanetto, cose buone, disse Pericle.

Alcib. Ma se non il popolo, ma (com' è nelle città dove pochi comandano) que' pochi adunati insieme prescrivano quelle che debbono farsi, queste che cosa sono? =Tutte quelle cose, disse Pericle, che avrà scritto quella parte che tiene la somma potestà nella Repubblica, si chiamano legge.

Alcib. Se dunque un tiranno, fattosi padrone della città, prescriva a' cittadini le cose da farsi, queste ancora saranno leggi? =Ancora quelle che avrà prescritto il tiranno dominante, disse Pericle, si chiamano leggi.

Alcib. Ma che cosa è la violenza e l' iniquità, o Pericle? Non è forse quando il più potente forza, non colla persuasione, ma colla violenza il più debole a fare quel che a lui piace? =Così mi pare, disse Pericle.

Alcib. Quello dunque che costringe a fare i cittadini il tiranno, senza persuadermeli, è un' iniquità. =Così mi pare - disse Pericle. Ed io mi disdico che quel che il tiranno prescrive, senza renderne persuasi i cittadini, sia legge.

Alcib. E tutte quelle cose che nell'Oligarchia alcuni pochi, non persuasane la moltitudine, ma in virtù della loro potenza, averanno prescritto, diremo o non diremo che sia una violenza? =Tutte quelle cose, rispose Pericle, che uno costringa un altro a farle, senza persuadermelo, o le metta in iscritto o no, sono più tosto una violenza che una legge» (trad. di Michel Angelo Giacomelli).

scuola cognitivista<sup>9</sup> - sono presenti già nella tradizione di filosofia politica greca di Platone e Aristotele. Nel libro X della Politeia di Platone le Moire “consegnano” una “vita” alle anime:

οὐχ ὑμᾶς δαίμων λήξεται, ἀλλ' ὑμεῖς δαίμονα αἰρήσεσθε. πρῶτος δ' ὁ λαχὼν  
πρῶτος αἰρείσθω βίον ᾧ συνέσται ἐξ ἀνάγκης. ἀρετὴ δὲ ἀδέσποτον, ἦν τιμῶν καὶ  
ἀτιμάζων πλέον καὶ ἔλαττον αὐτῆς ἕκαστος ἔξει. αἰτία ἐλομένου: θεὸς ἀνάτιος<sup>10</sup>.  
(617E)

che, come afferma R. Radice, è «l'affermazione forse più esplicita sulla libertà morale dell'uomo che Platone abbia mai fatto»<sup>11</sup>.

Per una ripresa umanistica del tema della scelta individuale non solo in campo morale ma su tutte le dimensioni dell'essere e dell'agire, sono fondamentali le stupende parole di Pico della Mirandola, del 1486, con cui Dio si rivolge all'uomo:

*Nec certam sedem, nec propriam facies, nec munus ullum peculiare tibi dedimus, o Adam, ut quam sedem, quam faciem, quae munera tute optaveris, ea, pro voto, pro tua sententia habeas et possideas. Definita ceteris natura intra preascriptas a nobis lege coercetur. Tu, nullis angustiis coercitus, pro tuo arbitrio, in cuius manu te posui, tibi illam praefinies. Medium te mundi posui, ut circumspiceres inde commodius quicquid est in mundo. Nec te caelestem nec terrenum, neque mortalem neque immortalem fecimus, ut tui ipsius quasi arbitrarius honorariusque plastes et fictor, in quam malueris formam effingas. Poteris in inferiora quae sunt bruta degenerare; poteris in superiora quae sunt divina ex tui animi sententia regenerari<sup>12</sup>.*

La norma deve, quindi, emergere da un processo politico che sintetizzi le preferenze liberamente e responsabilmente espresse dagli individui.

Da queste considerazioni, che sono solo uno spunto dalla millenaria riflessione etica, storica, filosofica, giuridica sul complesso rapporto fra legge e agire morale, ci auguriamo che emerga il senso che il termine “legalità” – nella inevitabile tensione fra proceduralismo e fondazione etica, tensione che ci si augura foriera di buone prospettive – vuole assumere in questo lavoro, ad un crocevia del più ampio dibattito economico, giuridico, politico, filosofico e antropologico.

## Legalità, istituzioni, democrazia e sviluppo

---

<sup>9</sup> Oppenheim (2004).

<sup>10</sup> «Non sarà il demone a scegliere voi, ma voi il demone. Il primo estratto sceglierà per primo la vita alla quale sarà tenuto di necessità. Non ha padroni la virtù; quanto più ciascuno di voi l'onora, tanta più ne avrà; quanto meno l'onora, tanto meno ne avrà. La responsabilità, pertanto, è di chi sceglie. Il dio non ne ha colpa», (trad. di R. Radice (2000)).

<sup>11</sup> Radice (2000), p. 1346, nota 418 in Reale (2000).

<sup>12</sup> «Non ti ho dato, o Adamo, né un posto determinato, né un aspetto proprio, né alcuna prerogativa tua, perché quel posto, quell'aspetto, quelle prerogative che tu desidererai, tutto secondo il tuo voto e il tuo consiglio ottenga e conservi. La natura limitata degli altri è contenuta entro leggi da me prescritte. Tu, non costretto da nessuna barriera, la determinerai secondo il tuo arbitrio, alla cui potestà ti consegnai. Ti posi nel mezzo del mondo perché di là meglio tu scorgessi tutto ciò che è nel mondo. Non ti ho fatto né celeste né terreno, né mortale né immortale, perché di te stesso quasi libero e sovrano artefice ti plasmassi e ti scolpissi nella forma che avresti prescelto. Tu potrai degenerare nelle cose inferiori che sono brutte; tu potrai, secondo il tuo volere, rigenerarti nelle cose superiori che sono divine», (trad. it. E. Garin (1942)).

La linea di pensiero che viene qui sviluppata lega insieme dinamiche economiche, sociali e politiche<sup>13</sup>. Questo primo decennio del terzo millennio è caratterizzato a livello mondiale da un processo di globalizzazione economica e tecnologica. Questo processo, oltre a ridefinire i rapporti economici a livello mondiale, è accompagnato da (e favorisce) cambiamenti sociali e movimenti di persone che – oltre a molti vantaggi - generano incertezza e indeboliscono il senso di identità delle comunità. Ciò spesso si trasforma in paura del nuovo e della alterità, in paura di ciò che “si muove”, e genera richiesta politica di maggiore stabilità e ordine, contro il disordine e l’illegalità solo *apparentemente* portati da chi non appartenga alla “comunità” dei simili, cioè contro disordine e illegalità *apparentemente* portati da chi è diverso per etnia, colore, religione, genere e orientamento sessuale, e la lista non pretende di essere esaustiva.

Sulla paura della diversità si innesca spesso una politica della paura, come sottolinea David Altheide (2002): "La politica della paura è sostenuta dalle notizie e dalla cultura popolare, facendo emergere la paura e la minaccia come tratti tipici dell'intrattenimento che, sempre più, prendono piede nella vita privata come esperienza mass-mediatica, ed è questa una cornice di riferimento divenuta abituale per il pubblico e per gli individui. Simili alla propaganda, i messaggi sulla paura sono ripetitivi, come stereotipi di minacce esterne e soprattutto si riferiscono al sospetto e agli altri come "cattivi". Questi messaggi risuonano di panico morale, con la conseguenza che si deve far qualcosa non solo per sconfiggere un nemico specifico, ma anche per salvare la civiltà. Dato che tutto è a rischio, ne consegue che si devono prendere misure drastiche, che compromettono la libertà individuale e perfino le convinzioni sui "diritti", i limiti di legge e l'etica devono essere "giustificati" e tenuti in sospenso a causa della minaccia."

Occorre rispondere alle proteste contro la illegalità diffusa e occorre rispondere alla domanda di legalità con una *maggiore "offerta di legalità"*, e rigettando la politica della paura. Una buona *governance*, e in particolare la legalità, rafforza le istituzioni e la democrazia, che a sua volta tutela tutti e, in particolare, le minoranze e i gruppi svantaggiati, e ha quindi un effetto positivo sullo sviluppo umano e sulla crescita economica<sup>14</sup>. Il rafforzamento delle istituzioni democratiche e del processo politico democratico porta a dare risposta non solo alla domanda di legalità ma anche (alla domanda di “risposta politica”) alle esigenze dei cittadini, e specialmente alle esigenze dei gruppi socialmente meno integrati e giuridicamente meno tutelati; questo avviene anche nella forma di una *definizione di diritti e doveri, sia individuali che di gruppo che sociali*. E avviene anche nella predisposizione ed nell’effettivo funzionamento dei meccanismi di *enforcement* di tali diritti e

---

<sup>13</sup> Si veda anche Forti, 2007.

<sup>14</sup> Per uno dei primi lavori sulla relazione fra legalità, democrazia e performance economica si veda Barro, 2000 che individua una relazione empirica fra legalità e crescita economica. Per una più recente analisi della relazione fra *governance* (in particolare legalità e *contract enforcement*) e il rafforzamento di giovani democrazie, si veda Kapstein, 2004, p. 1: “*the process of democratic consolidation requires a transition from clientelistic to contractual exchange relationships*”. Inoltre, per una dettagliata analisi del ruolo del capitale sociale nella crescita e la relativa letteratura accademica si veda Bartolini e Bonatti (2007) che individuano nella recente performance della crescita USA un modello basato sul consumo (*depletion*) di capitale sociale. Sarebbe interessante approfondire se in tale processo si sia depauperata quella parte del capitale sociale legato ai contatti fisici e alle brevi distanze (buon vicinato, fiducia sul lavoro, tranquillità stradale), ma si siano contemporaneamente create altre dimensioni del capitale sociale legate alla tecnologia: si pensi alle grandi possibilità di conoscenza, contatto e incontro virtuale che offre internet con le sue comunità di persone sparse per il mondo, con i blog e le comunicazioni fra conoscenti e amici a distanze globali. Forse ad una diminuzione del capitale sociale “locale” si potrebbe opporre una creazione di capitale sociale “globale” che favorisce il benessere di comunità globali, virtuali forse, ma probabilmente non meno generatrici di benessere e felicità in chi ne fa parte. Queste considerazioni sul capitale sociale globale e sull’aumento di felicità potrebbero ovviamente essere relative a generazioni più giovani, mentre la perdita di capitale sociale locale potrebbe essere più costosa per generazioni più anziane. Dato il diverso peso e voce politica che generazioni differenti hanno (i minori non votano, i giovani non sono sindacalizzati, etc) la percezione di maggiore onerosità e infelicità verrebbe sovrarappresentata in quei paesi con un centro demografico più grande di età, come l’Italia, ma sarebbe meno sentita in quelle con strutture demografiche più equilibrate, come gli USA, con conseguente minore resistenza sociale e politica al processo di cambiamento.

doveri, lungo un arco di politiche pubbliche che vanno dalla inclusione sociale e una efficiente prevenzione ad una giustizia efficiente ed imparziale.

Questa risposta politica e normativa risponde ad una domanda (e una necessita') di inclusione sociale. La maggiore inclusione sociale, ad esempio, erode l'ambito di reclutamento della criminalita' (organizzata e non) nel caso dell'immigrazione; e soprattutto promuove la partecipazione democratica (almeno sociale e civile, seppur non sempre politica) ed economica di tutti i gruppi sociali. Così facendo si riduce l'esclusione sociale e l'estensione dell'economia sommersa o illegale. E non ultimo si risponde alla domanda politica di ordine e stabilita', ma in maniera democratica e con attenzione alla crescita civile e politica degli individui e delle comunita'.

Quando la percezione di una diffusa illegalita' e di debolezza delle leggi e delle istituzioni porta – oltre che a sfiducia, come detto sopra – ad una richiesta di “ordine e autorita'”, questa facilmente deteriora la democrazia o addirittura genera “regimi”, che sono non democratici nella misura in cui la richiesta “d'ordine e autorita'” puo' essere trasformata in attacchi e repressione dei comportamenti minoritari e in minori tutele giuridiche e sociali delle minoranze. Attecchiscono o si rinsaldano così misoginia, omofobia, attacchi agli immigrati o a credenti di altre religioni o gruppi etnici, per citare solo alcuni dei piu' evidenti comportamenti discriminatori, come evidenziato recentemente dai rapporti di *Human Rights First*, una organizzazione non governativa che si occupa di diritti umani. Questo indebolisce ulteriormente una democrazia e rafforza il percorso verso un piu' o meno velato “regime”. Inoltre, come abbiamo evidenziato in Arnone e Iliopulos (2005 e 2007), l'illegalita' diffusa porta anche ad una minore crescita economica.

Parlando di democrazia e sviluppo umano (ed economico) e' essenziale, quindi, parlare di tutela della diversita' - elemento costitutivo del concetto stesso di democrazia - e dei gruppi svantaggiati. Questi in alcuni casi sono minoranze numeriche come gli omosessuali e gli immigrati, mentre in altri casi possono essere anche numericamente maggioranza ma vengono discriminati sulla base di culture e costumi, come le donne. Le discriminazioni basate su razza, genere, orientamento sessuale, religione, etc. sono ritenute tipiche delle dittature (laiche e/o religiose, come le teocrazie), in quanto rispondono (fallacemente) a quella richiesta ‘d'ordine e autorita'’ citata sopra, ma esistono anche nelle democrazie e indicano un grado maggiore di *imperfezione democratica* tanto maggiore e' il livello di discriminazione.

Discriminazione indica esclusione sociale e minor tutela giuridica rispetto alla maggioranza, generando una perdita di sviluppo umano e di benessere<sup>15</sup> nei gruppi discriminati e una minore possibilita' di contribuire appieno alla vita politica, sociale, civile e culturale da parte delle persone discriminate, ne impedisce una loro piena realizzazione individuale e ne riduce il contributo economico alla societa'. Come si vede, quindi, si ha una riduzione di felicita' individuale e di sviluppo umano ed economico che a loro volta sedimentano e rafforzano l'esclusione sociale e la discriminazione.

Tutto questo ha un ulteriore feedback negativo sull'economia, la societa' e gli individui<sup>16</sup>, sia su quelli discriminati che sugli altri. A proposito di questi ultimi, infatti, anche quelli che appartengono a maggioranze non discriminate sono privati dell'esempio che verrebbe loro dalle persone

---

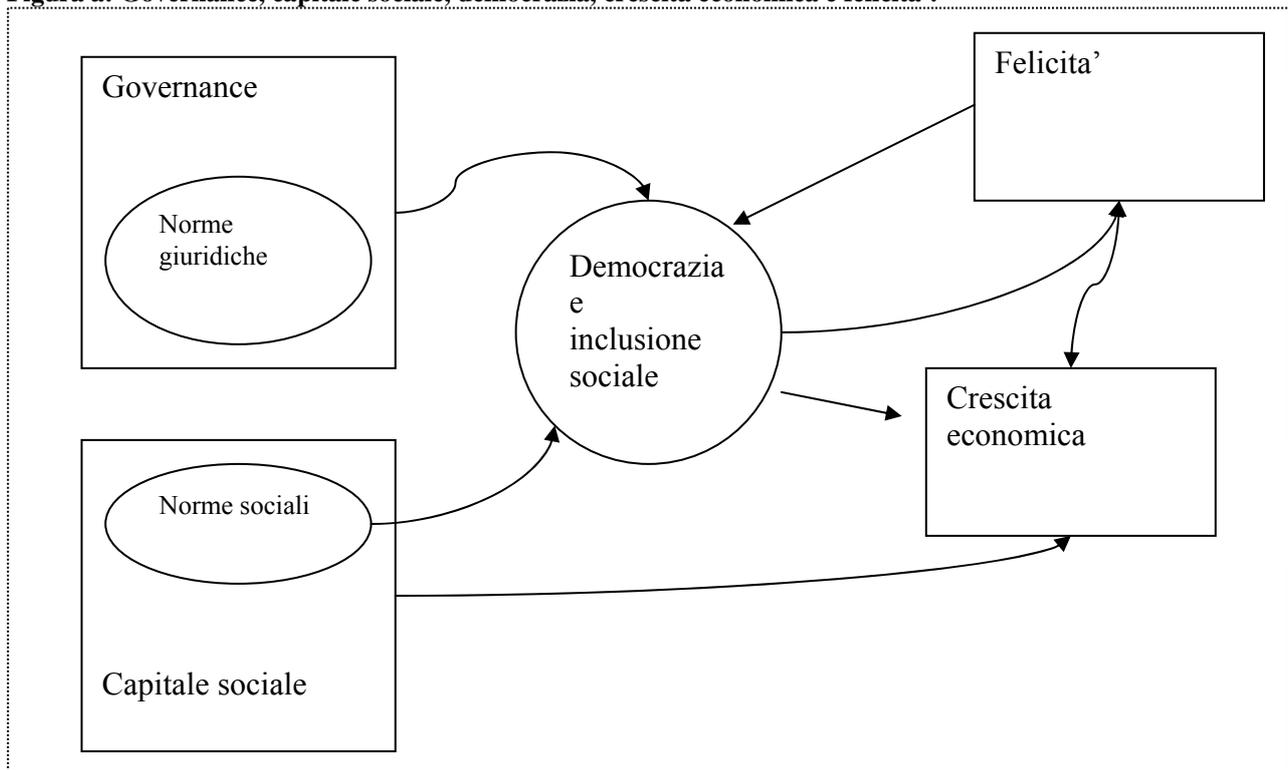
<sup>15</sup> Si veda Frey e Stutzer (2006).

<sup>16</sup> Si noti come in una societa' vi sono interi gruppi che contribuiscono alla vita civile ed economica, ma non hanno rappresentanza politica, come gli immigrati che non possono ancora votare. Inoltre, vi sono anche cittadini che non hanno rappresentanza politica, come i minorenni. Per questo motivo si preferisce parlare, in maniera piu' inclusiva, di persone e di individui piuttosto che di cittadini. Inoltre, nello spirito di quanto appena espresso, e' auspicabile trovare modi per dare voce politica a quei gruppi che ne sono privi, come indicato in Campiglio (2005) per quanto riguarda i minorenni.

appartenenti a gruppi discriminati, sono privati del confronto pluralistico di idee, e di modelli comportamentali e culturali: la povertà del confronto pluralistico si trasforma in conformismo, scarsa mobilità sociale, staticità culturale, intellettuale ed economica.

Ecco quindi che abbiamo tentato di tracciare rapidamente un percorso che, partendo dalla offerta di legalità, rafforzi le istituzioni democratiche, porti alla integrazione sociale, alla definizione di diritti, a maggiore crescita civile ed economica e sfoci in maggiore sviluppo umano. E si trasformi in maggiore benessere e felicità degli individui e della comunità. Viceversa, il percorso che dalla illegalità porti alla offerta di “ordine e autorità” tramite la repressione delle minoranze e l’esclusione sociale, indebolisce la democrazia e lo sviluppo umano ed economico.

**Figura a: Governance, capitale sociale, democrazia, crescita economica e felicità.**



Fonte: Elaborazione propria.

Procediamo quindi ora a vedere il legame positivo fra legalità, istituzioni e democrazia; e simmetricamente vediamo il legame negativo fra corruzione (intesa come indicatore di illegalità), da una parte, e istituzioni e democrazia, dall'altra: si fa notare come la illegalità sia un danno per le istituzioni politiche di uno stato e per la qualità di una democrazia. Nella sezione successiva si mostrerà come l'illegalità sia un pericolo e un danno per la società nel suo complesso e per i singoli individui.

## Sezione 1

### Legalità, governance e istituzioni

Come abbiamo accennato, una delle maggiori novità è che l'economia abbia cominciato ad occuparsi del benessere delle persone, anzi della loro 'felicità', non più solo del loro reddito o della loro ricchezza. Questo approccio ci riserva parecchie sorprese: come vedremo, variazioni positive di reddito non cambiano sostanzialmente il livello di felicità dichiarata. Ma c'è molto di più: elementi che la teoria economica non considerava come rilevanti, invece, hanno un impatto

notevolissimo sulla felicità e sul benessere: ad esempio, i diritti politici, le istituzioni democratiche, gli istituti di democrazia diretta, e tutto quell'insieme di beni intangibili, che fanno parte del capitale sociale, come la fiducia nelle istituzioni, la fiducia nel corpo politico, la fiducia nelle relazioni sociali interpersonali, la coesione della comunità di appartenenza.

Una volta introdotti questi concetti, vediamo facilmente come il passaggio che dalla legalità alimenta e sostiene istituzioni democratiche, porti ad un maggiore sviluppo umano e economico, e ad un maggior grado di felicità. Viceversa, un maggior grado di illegalità<sup>17</sup> ha due effetti negativi importanti: in primo luogo, con il suo portato di sfiducia verso le istituzioni e la comunità, genera un minor grado di benessere<sup>18</sup>; in secondo luogo, con l'aumento del rischio e dell'incertezza genera una minore crescita economica<sup>19</sup>.

Analizziamo in questa sezione il rapporto fra corruzione/illegalità e istituzioni, e nella successiva guarderemo ai rapporti con la società. La corruzione colpisce le forme organizzative della società che si sviluppano sia nell'ambito del settore pubblico, sia nel settore privato; qualora attacchi la dimensione pubblico-privato, la corruzione si può manifestare fungendo da ostacolo all'attuazione delle scelte degli operatori – e quindi delle libertà. In tal caso, la corruzione attacca l'apparato burocratico e trova terreno fertile negli spazi di discrezionalità lasciati agli impiegati pubblici. La corruzione si può manifestare anche attraverso forme di *state capture* o *grand corruption*, ed ostacola quindi lo stesso processo decisionale degli organi di governo e di regolamentazione. Le distorsioni che derivano da un sistema politico e amministrativo corrotto hanno un forte impatto negativo sull'efficacia delle politiche governative e sono un onere per la società nel complesso. Se da un lato una cattiva *governance* sta alla base dello sviluppo di episodi di corruzione (ed è quindi una delle cause principali<sup>20</sup>), dall'altro lato, è importante notare come questa poi si ripercuota negativamente sulla qualità della *governance* stessa (che diventa quindi un effetto).

Una buona qualità delle istituzioni si riflette nell'esistenza di sistemi di controllo capaci di impedire lo sviluppo di dinamiche di mal funzionamento degli organi vitali dello stato. Qualora le istituzioni siano vincolate a rendere conto del proprio operato (*accountability*), il margine di discrezionalità dei pubblici ufficiali è molto limitato e lo sviluppo di episodi corruttivi o di cattiva *governance* viene ostacolato. Molto spesso, le istituzioni si sottraggono alla necessità di rendere conto del proprio operato nascondendosi dietro ad un sistema di regole inaccessibili ai cittadini. Il grado di complessità della regolamentazione può infatti riflettere un basso livello di trasparenza delle istituzioni; la difficoltà di valutare l'operato delle istituzioni consente spesso ai pubblici ufficiali di perseguire i propri interessi personali.

Se un sistema è pervaso da episodi di corruzione e da pubblici ufficiali che perseguono i propri interessi personali, l'insieme delle regole che governano la società riflette la cattiva *governance* che l'ha creato; in tali circostanze le leggi sembrano non ostacolare episodi di corruzione e la creazione di istituzioni di bassa qualità. I circoli viziosi che ne derivano possono essere interrotti solo

---

<sup>17</sup> Che qui, per semplicità, approssimiamo con l'indicatore di percezione di corruzione (CPI).

<sup>18</sup> Si veda Frey e Stutzer (2006).

<sup>19</sup> Si veda Arnone e Iliopoulos (2005 e 2007). Inoltre, che l'incertezza in economia sia un costo vale non solo per le scelte micro ma ha anche importanti effetti negativi a livello macro. Essa infatti introduce forti difficoltà di coordinamento degli agenti. Nella teoria neoclassica standard questo porta ad un rallentamento del processo di convergenza all'equilibrio o alla selezione di un equilibrio sub-ottimale. Ma c'è di più. Anche all'interno di recentissime teorie macroeconomiche basate sulla meccanica statistica e che effettuano una rigorosa aggregazione delle dinamiche individuali (al contrario di quelle neoclassiche dove si assumono agenti rappresentativi o funzioni del benessere sociale), il sistema economico si può trovare a transitare irregolarmente su tantissimi equilibri sub-ottimali impedendo al sistema economico il raggiungimento del suo massimo potenziale; per questo tipo di analisi, si veda Arnone 2004a, 2004b, 1997, Aoki e Yoshikawa (2007).

<sup>20</sup> Si veda Pellegrini e Gerlagh, 2004.

attraverso un difficile processo di riforma che coinvolga i fondamenti stessi della società. A volte questo processo di riforma non avviene mai e molti Paesi sperimentano un forte decadimento qualitativo delle proprie istituzioni nel tempo; a volte, come nel caso dell'Italia, i tentativi di riforma hanno riguardato solo alcune sfere della vita dello stato, con effetti che di conseguenza sono solo temporanei e parziali<sup>21</sup>.

L'analisi contenuta in questa sezione è orientata in una prospettiva che consideri l'insieme delle relazioni che legano la corruzione – intesa come approssimazione del grado di illegalità – alle variabili qualitative che definiscono la *governance* degli stati.

### *1. Legalità e governance.*

La corruzione è un fenomeno ad ampio raggio il cui impatto non attiene unicamente alla sfera dei mercati. La corruzione è il risultato di dinamiche endogene alla società nel complesso e, a sua volta, i suoi effetti si estendono a tutte le sfere della società. Dedichiamo questa sezione ad un approfondimento relativo alle dinamiche che legano il fenomeno della corruzione alla sfera politico istituzionale degli Stati; consideriamo quindi l'insieme delle relazioni che associano l'insieme delle variabili di *governance* sia alla corruzione che, inversamente, agli indicatori di legalità. Presentiamo dapprima gli indicatori di *governance* politico-legale, poi quelli istituzionali, per concludere con l'indicatore di democrazia nell'ultima sezione.

La qualità della *governance* di un Paese dipende da un insieme variegato di fattori istituzionali e socio-ambientali e ha un forte impatto sull'implementazione e la predisposizione delle politiche di governo. La significatività delle variabili di *governance* ha recentemente risvegliato un forte interesse per i fattori qualitativi delle istituzioni ed alcune organizzazioni internazionali, tra le quali la Banca Mondiale (BM), si sono dedicate a definire degli indicatori che potessero ritrarre qualitativamente l'assetto istituzionale dei Paesi secondo criteri standard.

Al fine di mostrare l'esistenza del legame che associa la corruzione alle variabili di *governance*, ci avvaliamo dell'evidenza empirica riassunta dagli indicatori della Banca Mondiale<sup>22</sup>. Questi sono composti da qualche centinaio di sottoindicatori e rappresentano il punto di partenza per un'analisi dell'evidenza empirica disponibile; queste variabili sono finalizzate a definire la qualità del processo di selezione dei membri del governo, di formazione ed implementazione delle politiche del governo e la qualità dei rapporti tra cittadini ed istituzioni<sup>23</sup>.

---

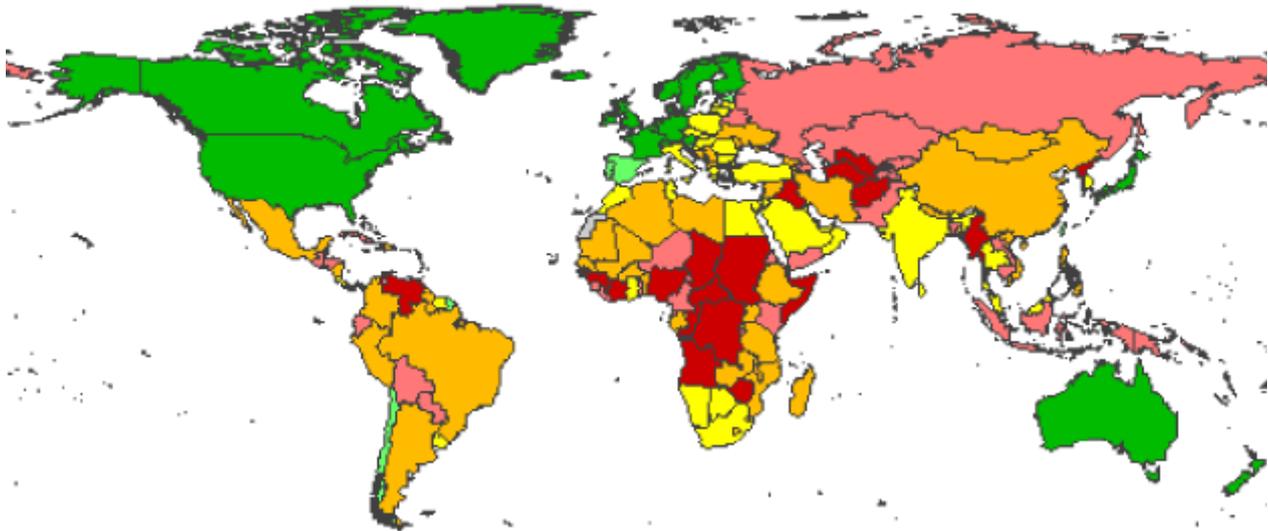
<sup>21</sup> Si veda Davigo e Mannozi, 2007.

<sup>22</sup> Si veda Kaufmann, Kraay e Mastruzzi, vari anni.

<sup>23</sup> Per quanto concerne il processo di definizione degli organici pubblici, l'indicatore di *accountability* riflette la possibilità dei cittadini di selezionare e sostituire i membri delle istituzioni dello stato. L'indice tiene conto dell'esistenza di diritti politici e di libertà civili; sono comprese anche alcune variabili che definiscono il grado di indipendenza dei media. L'indicatore di stabilità politica (*political stability and absence of violence*) riflette le percezioni dei cittadini sulla possibilità che il governo venga destabilizzato da atti anti-costituzionali o da episodi di violenza. Questa variabile riflette quindi la continuità delle politiche di governo e la possibilità che nel lungo periodo siano i cittadini a selezionare chi li governa. L'indicatore che misura il rispetto dei cittadini e degli organi dello stato per le istituzioni è quello di legalità (*rule of law*). Questo riflette il grado di fiducia degli agenti nel sistema di leggi che regolano la vita dello stato e rappresenta la capacità del sistema di produrre regole che garantiscono la tutela dei diritti dei cittadini; questa variabile è composta da diversi sottoindicatori di incidenza del crimine, di prevedibilità ed efficacia del sistema giudiziario e di esecutorietà (*enforceability*) dei contratti. Per quanto concerne la capacità dei governi di formulare ed implementare politiche credibili e coerenti nel tempo, si fa riferimento alla variabile di efficacia del governo (*government effectiveness*). Questo indicatore è composto da diversi sottoindicatori di tipo qualitativo che riguardano l'erogazione dei servizi pubblici, la burocrazia, la competenza degli impiegati pubblici, l'indipendenza dell'apparato burocratico da pressioni di tipo politico e la capacità del governo di implementare politiche credibili.

Il grado di legalità che caratterizza una società è indice dell'efficacia dell'insieme di regole che la governano; si veda in Figura b la distribuzione dell'indice di legalità nel mondo. Se le leggi non vengono rispettate, la società è pervasa da uno stato di incertezza, ed il rispetto dei diritti stabiliti dall'ordinamento giuridico non è garantito. Si ricordi che in Arnone e Iliopoulos (2005, cap. 2; e 2007) abbiamo sottolineato come l'incertezza rappresenti un costo significativo per l'operare delle imprese e sia causa di gravi inefficienze; lo stesso principio vale nel contesto più allargato dell'incertezza derivante dal mancato rispetto delle regole della società civile.

**Figura b:** Legalità nel mondo, 2006



Fonti: Kaufmann, Kraay e Mastruzzi, 2006, *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*, Banca Mondiale.

Nota: il colore verde indica un alto livello di legalità; i toni dal giallo al rosso intenso indicano livelli sempre minori di legalità.

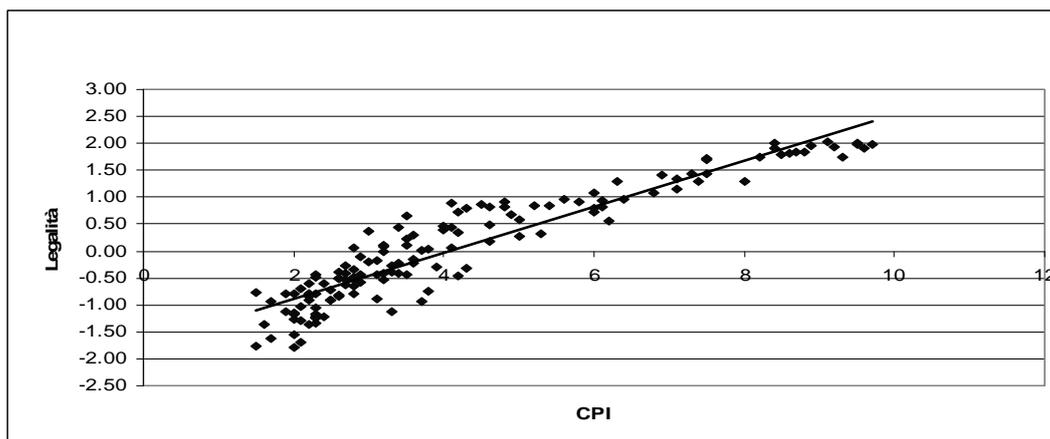
L'indicatore di riferimento per la corruzione è l'Indice di Corruzione Percepita<sup>24</sup> (*Corruption Perception Index*, CPI). Questo indicatore è ormai da tempo considerato fondamentale per gli studi empirici di economia della corruzione ed è un'approssimazione della corruzione generalmente accettata. Il CPI viene periodicamente predisposto da *Transparency International* (TI) e misura le percezioni relative al livello di corruzione interna. La sua affidabilità, ormai riconosciuta internazionalmente, è conseguenza del fatto che questo indice è il risultato di componenti provenienti da diverse fonti, che vengono opportunamente pesate al fine di rappresentare numericamente la definizione di corruzione data da TI. Il fatto che il CPI riguardi "percezioni" degli "addetti ai lavori" non deve essere interpretato quale limite ai fini dell'affidabilità dello strumento. Le esperienze e le percezioni degli operatori sono infatti estremamente importanti, in particolare nel contesto della formazione delle aspettative sulle variabili economiche; sono proprio tali percezioni a condizionare le decisioni di investimento, il livello di credibilità delle istituzioni ed il grado di soddisfazione dei cittadini.

La figura 1 mostra la relazione riscontrata tra l'indicatore di legalità (del quale abbiamo spiegato la costruzione e il significato nella nota 13), il cosiddetto *Rule of Law*, e l'indicatore di corruzione percepita, il CPI. I dati mostrano che l'esistenza di una relazione positiva e molto netta; per ben 143 Paesi del mondo, alti livelli di legalità sono associati a bassi livelli di corruzione. Bassi livelli di legalità, infatti, creano un terreno fertile per lo sviluppo di episodi di corruzione, che prende piede

<sup>24</sup> Per la definizione di corruzione data da TI nel costruire il proprio indice si veda Arnone e Iliopoulos (2005, cap. 1).

proprio laddove è possibile aggirare il sistema di leggi senza incorrere in gravi conseguenze; se le norme giuridiche vengono violate con un'alta frequenza, la probabilità di venire scoperti e puniti è molto bassa ed esistono ampi gradi di libertà per l'ottenimento di extraprofiti illegali. Proprio in virtù di queste considerazioni si giustifica il nostro uso della variabile di corruzione come *proxy*, cioè approssimazione, del grado di illegalità di un Paese, e ci permette di fare delle considerazioni (in parte già anticipate) partendo sia direttamente dal concetto di legalità che indirettamente dal concetto di illegalità'.

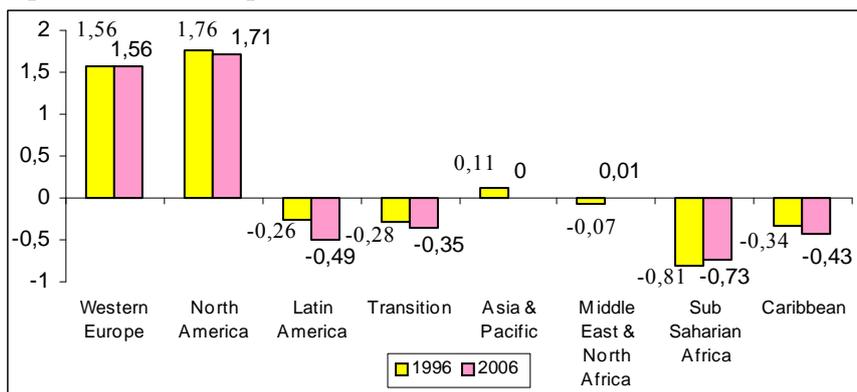
**Figura 1: Corruzione e legalità.**



Fonti: Elaborazione degli autori su dati TI, e BM Governance Indicators, Kaufmann, Kraay e Mastruzzi, 2004. CPI=10 indica assenza di corruzione mentre CPI=0 indica il massimo livello di corruzione.

Mostriamo ora l'andamento dell'indicatore di legalità rispettivamente nel 1996 e nel 2006 (figura 2). L'evidenza empirica mostra un miglioramento nell'Africa Sub-Sahariana, stabilita nei Paesi nell'Europa Occidentale, mentre per tutte le altre aree del mondo l'indicatore mostra una tendenza al peggioramento, lieve in Nord America, più marcato in America Latina.

**Figura 2: Legalità e persistenza nel tempo, 1996- 2006.**

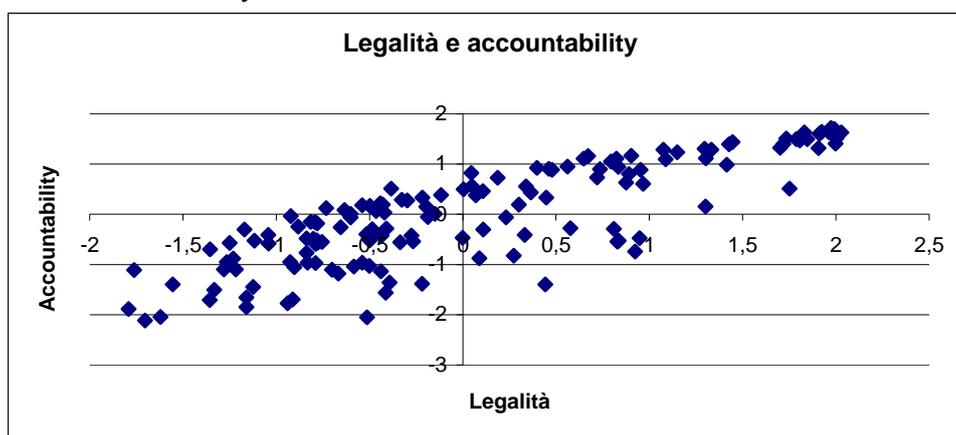


Fonti: Elaborazione degli autori su dati TI, e BM Governance Indicators, Kaufmann, Kraay e Mastruzzi, 2006.

Qualora le istituzioni di uno stato debbano rendere conto del loro operato di fronte ai cittadini o di fronte ad organi di controllo, gli spazi di discrezionalità non possono venire gestiti in modo arbitrario dai singoli agenti ma necessitano di criteri stabiliti e controllabili. È quindi evidente che le istituzioni "responsabilizzate sul proprio operato" (che rispettano il principio di *accountability*) sono organismi all'interno dei quali il possibile abuso di potere o il perseguimento di interessi personali a scapito degli interessi della collettività viene ostacolato e combattuto.

Trasparenza ed *accountability* sono fattori che incidono significativamente sulla qualità delle istituzioni e sulla possibilità che si instaurino meccanismi che danneggiano il conseguimento degli interessi della collettività; queste considerazioni vengono confermate in modo chiaro ed evidente dalla seguente evidenza empirica presentata in figura 3 relativa a più di 140 Paesi. Buoni livelli di *accountability* sono associati ad alti livelli dell'indice di legalità' (e quindi a bassi livelli di corruzione interna).

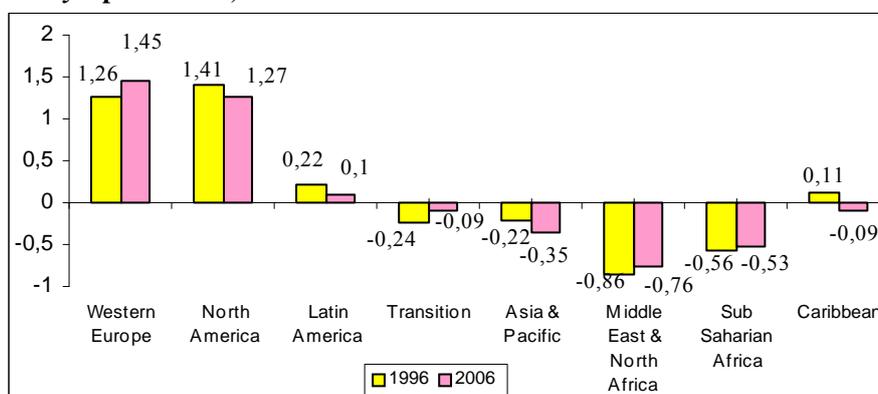
**Figura 3: Legalità' ed accountability.**



Fonti: Elaborazione degli autori su dati BM Governance Indicators, Kaufmann, Kraay e Mastruzzi, 2004.

I dati in figura 4 mostrano che nel decennio 1996-2006, l'indicatore ha mostrato una tendenza al miglioramento nelle economie dell'Europa Occidentale e in Transizione, in Africa e Medio Oriente; si è verificato invece un peggioramento in tutte le altre aree del mondo.

**Figura 4: Accountability e persistenza, 1996 - 2006.**

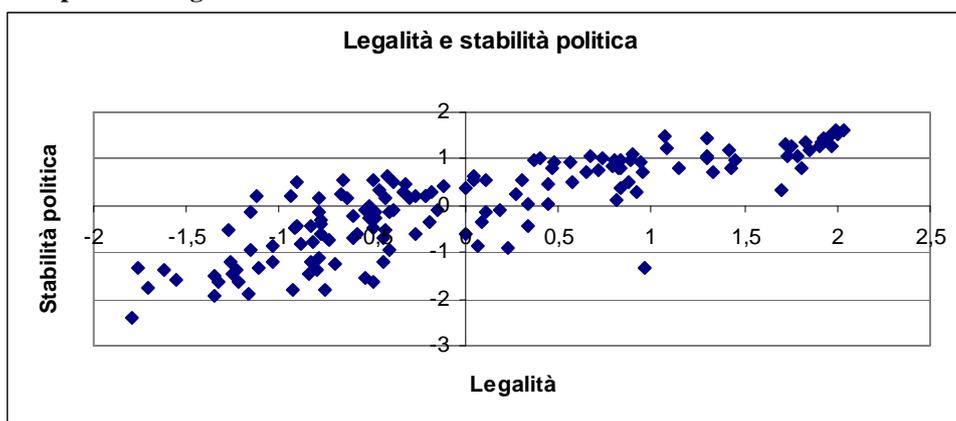


Fonti: Elaborazione degli autori su dati BM Governance Indicators, Kaufmann, Kraay e Mastruzzi, 2006.

La qualità della *governance* di un Paese si riflette anche nella capacità delle sue istituzioni di garantire stabilità politica ai cittadini; qualora le istituzioni non siano in grado di impedire atti anti-costituzionali o violente e improvvise prese di potere da parte di piccoli gruppi, qualora non garantiscano che il potere sia in mano ad una maggioranza supportata da un ampio consenso o non garantiscano che le decisioni del governo siano coerenti con la tendenza approvata dai cittadini (si veda quanto detto sopra a proposito della necessità che le regole siano condivise), le politiche del governo e le decisioni dei cittadini sono condizionate da un alto grado di incertezza. L'incertezza è un costo per gli agenti privati ed è un ostacolo molto significativo per l'attuazione delle politiche del governo. Si pensi per esempio alle politiche economiche; se non godono di credibilità e della fiducia degli agenti, possono essere completamente inefficaci.

La stabilità politica dipende anche dalla capacità del sistema di resistere ai possibili tentativi dei gruppi di interesse di esercitare forme di *state capture*. Se il sistema di governo è solido, la legalità viene rispettata e la possibilità che si verifichino episodi di corruzione diminuisce. L'intuizione che sottende queste considerazioni è ampiamente supportata dalla recente evidenza empirica che mostriamo qui di seguito in figura 5. Buoni livelli di stabilità politica sono associati ad alti livelli dell'indicatore di legalità' (e, per converso, ad alti valori del CPI).

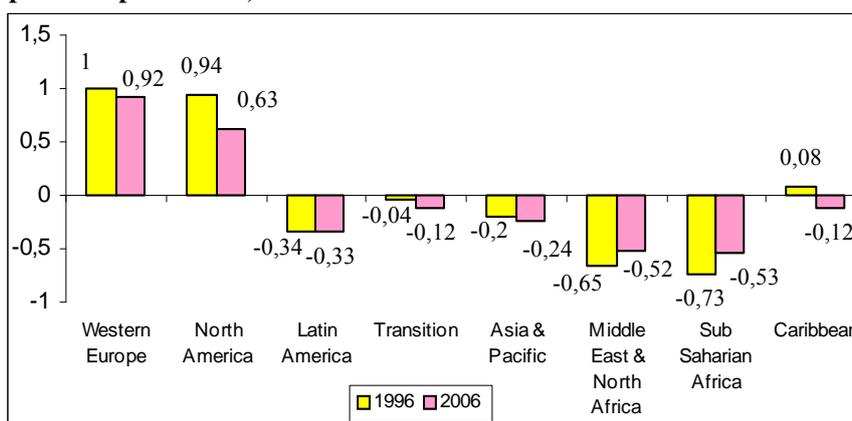
**Figura 5: Stabilità politica e legalità'.**



Fonti: Elaborazione degli autori su dati BM Governance Indicators, Kaufmann, Kraay e Mastruzzi, 2004.

La stabilità politica è una caratteristica che generalmente accomuna le economie avanzate, anche se non solo queste. Tuttavia recentemente, terrorismo e scelte politiche che probabilmente non hanno incontrato il consenso delle popolazioni hanno contribuito a fare sì che la stabilità politica abbia mostrato una tendenza decrescente nei Paesi del Nord America, e in misura minore in quelli dell'Europa Occidentale. Per quanto concerne le altre aree del mondo, la figura 6 mostra che nel periodo tra il 1996 ed il 2006 solo il Medio Oriente ed il Nord Africa hanno sperimentato un miglioramento nella variabile, mentre tutte le altre aree hanno assistito ad un peggioramento della stabilità politica.

**Figura 6: Stabilità politica e persistenza, 1996 - 2006.**



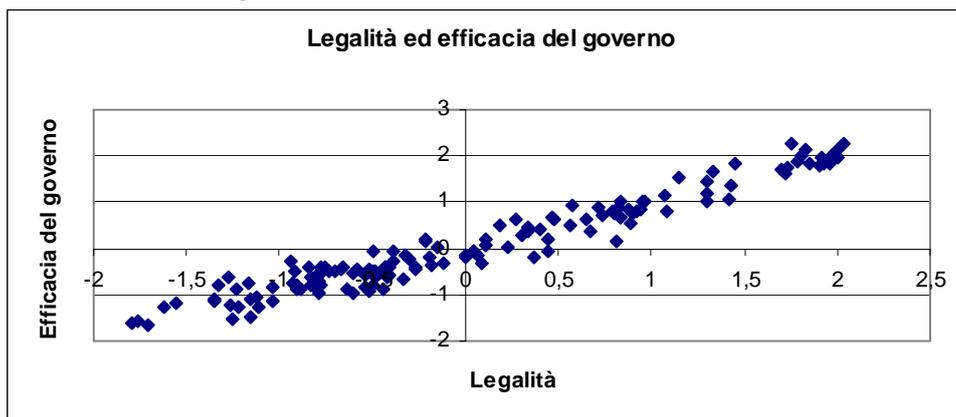
Fonti: Elaborazione degli autori su dati BM Governance Indicators, Kaufmann, Kraay e Mastruzzi, 2006.

## 2. Legalità' ed istituzioni; l'Italia

Passiamo ora a guardare le relazioni fra legalità' e performance delle principali istituzioni: governo e parlamento. L'indicatore di efficacia del governo riflette la capacità dell'apparato pubblico di

adempiere ai compiti stabiliti dal suo mandato. Gli organi di governo sono quindi considerati efficaci qualora, senza essere condizionati dal potere politico o da gruppi di interesse (o con un condizionamento limitato e trasparente) siano in grado di predisporre ed erogare servizi pubblici in modo efficiente. Si può quindi immaginare che il grado di efficacia del governo si rifletta anche nella sua capacità sostenere la legalità e di bloccare lo sviluppo di episodi corruttivi. Non ci sorprende quindi che l'evidenza empirica mostri che alti livelli di efficacia del governo siano associati ad alti livelli di legalità. Infatti, la capacità dello stato di perseguire gli interessi della collettività senza essere condizionato dall'influenza di gruppi di interesse che fanno uso di canali illegali è positivamente correlata con il livello generale di rispetto delle leggi di un Paese.

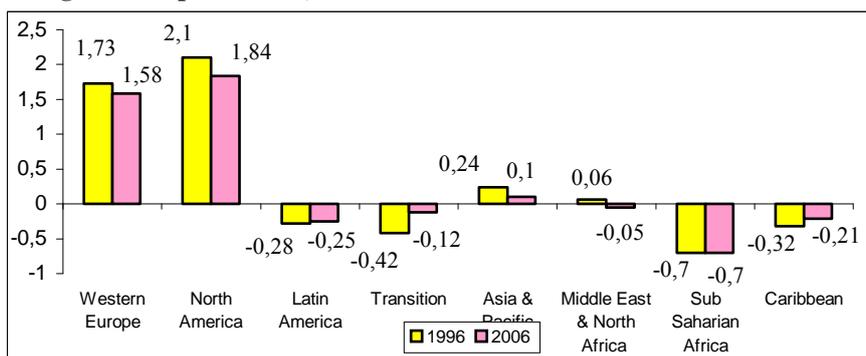
**Figura 7: Legalità ed efficacia del governo.**



Fonti: Elaborazione degli autori su dati BM Governance Indicators, Kaufmann, Kraay e Mastruzzi, 2004.

La relazione tra legalità ed efficacia del governo per il periodo 1996-2006 è molto forte ed il grado di dispersione dei dati è molto basso. I dati della figura 8 mostrano aumenti nel grado di efficacia dei governi delle economie in Transizione e in misura minore dell'America Latina e dei Carabi; viceversa, il Nord America mostra un certo peggioramento, seguito da uno più lieve dell'Europa Occidentale e dell'area asiatica.

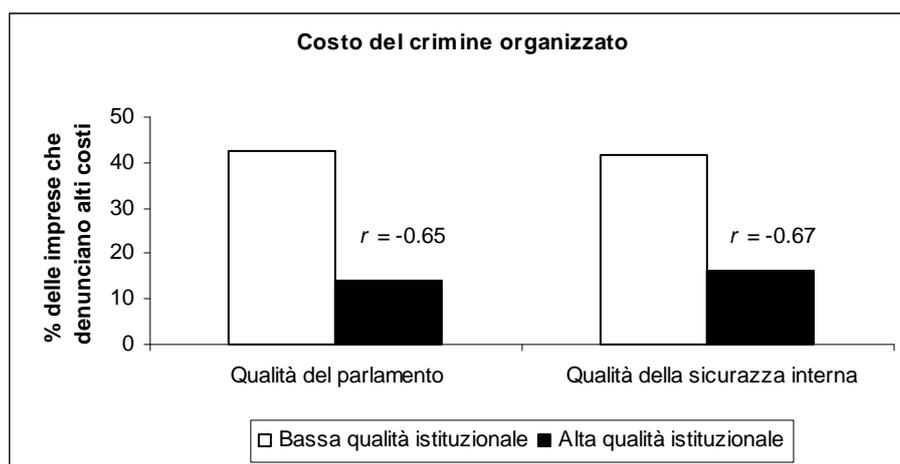
**Figura 8: Efficacia del governo e persistenza, 1996 - 2006.**



Fonti: Elaborazione degli autori su dati BM Governance Indicators, Kaufmann, Kraay e Mastruzzi, 2006.

La forte correlazione tra la qualità delle istituzioni ed il crimine (organizzato e comune) riflette il fatto che molte forme di criminalità trovano un terreno fertile in sistemi caratterizzati da istituzioni di bassa qualità. Questa situazione viene analizzata da alcuni studi pubblicati recentemente dalla Banca Mondiale (Kaufmann, 2004); la ricerca dedica una sezione al calcolo dei costi comparati delle diverse forme di crimine ed ai fattori che risultano maggiormente correlati con tali crimini. Si noti che esiste una forte correlazione tra i costi del crimine organizzato e la qualità delle istituzioni.

**Figura 9: Il costo del crimine organizzato.**



Fonti: Kaufmann, 2004.

In ascissa, gli istogrammi in chiaro indicano bassa qualità istituzionale, mentre quelli in nero indicano alta qualità istituzionale. A quelli chiari sono associati alti costi del crimine organizzato, a quelli in nero sono associati costi del crimine organizzato molto più bassi.

La figura 9 mostra che il costo del crimine organizzato dipende fortemente dalla qualità della sicurezza interna e del Parlamento. Ad alti livelli di qualità delle istituzioni i costi del crimine organizzato sono molto più bassi rispetto al caso in cui le istituzioni siano di bassa qualità: un parlamento che sa legiferare in maniera efficiente e un efficace sistema di sicurezza interna sono in grado di contrapporsi in modo credibile al crimine organizzato e alle dinamiche corruttive da questo utilizzate.

L'evidenza empirica sopra presentata conferma quindi l'importanza dell'impatto dei fattori di *governance* sul livello di corruzione interna, e quindi di illegalità; e, simultaneamente, sul fondamentale ruolo negativo delle organizzazioni criminali sull'economia e sulla società in contesti di istituzioni deboli e inefficienti.

In conclusione della analisi di *governance*, si osservino in figura 10 gli andamenti per l'Italia di quattro dei sei indicatori della BM. In particolare si nota come per i due indicatori di cui qui ci occupiamo particolarmente, cioè legalità e controllo della corruzione vi sia stato un deciso peggioramento; tale peggioramento data dal 2000 per la il controllo della corruzione, mentre – cosa anche peggiore – per l'indicatore di legalità la dinamica negativa data dal 1996 cioè da quando iniziano le rilevazioni della Banca Mondiale<sup>25</sup>.

Inoltre, i livelli di corruzione evidenziati dal CPI di Transparency International pongono l'Italia più vicino ai Paesi emergenti che a quelli sviluppati di cui fa parte<sup>26</sup>. Dal 2000, inoltre, si rileva una declinante stabilità politica (a discapito del fatto che nel periodo sotto osservazione si è avuto un governo e un parlamento che hanno portato a termine una legislatura), mentre nelle rilevazioni di TI si ha una nota positiva sul piano dell'*accountability*, cioè di una maggiore responsabilità delle istituzioni verso la pubblica opinione e i cittadini<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Per analisi approfondita sulla corruzione in Italia sia veda Forti, 2003 e Davigo e Mannozi, 2007; quest'ultima include una importante analisi empirica del fenomeno a partire dagli anni '80.

<sup>26</sup> Si veda Arnone e Iliopoulos, 2005.

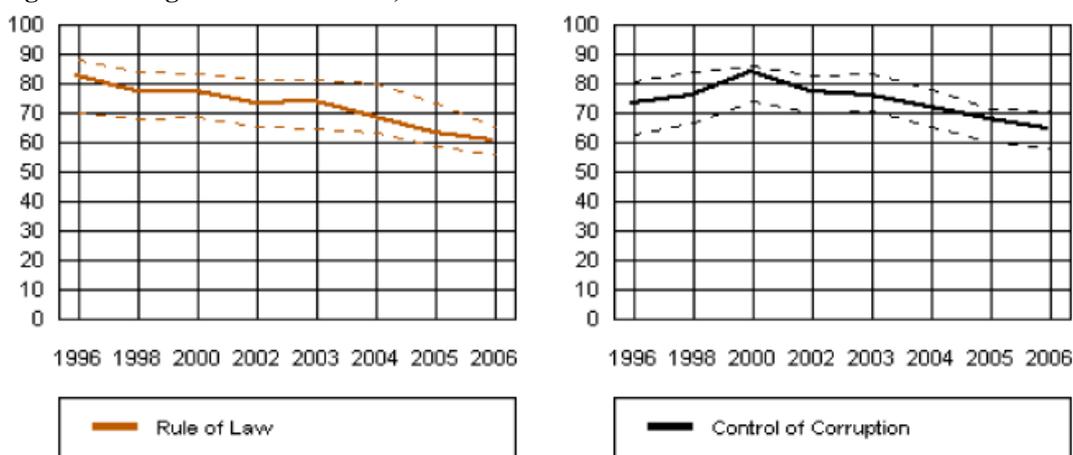
<sup>27</sup> Tuttavia, gli eventi relativi all'attività spionistica del Sismi nei confronti di decine di magistrati e uomini delle istituzioni fra il 2001 e il 2006 non può che far riflettere sul basso grado di *accountability* di un importantissimo apparato dello stato quali i servizi segreti, che hanno ben superato il limite del proprio mandato istituzionale. Come correttamente scrive Livio Pepino, 2007: "...c'è stata una azione di torsione del nostro sistema verso una forma, di *democrazia dimezzata e sotto tutela* (con connesso indebolimento e controllo della giurisdizione. [...] Un sistema in cui i cittadini e i loro giudici (decine e decine) sono sottoposti ad un controllo penetrante e continuativo in ragione delle loro idee (reali o supposte) e' un sistema malato. Inutile minimizzare: così le democrazie muoiono". Infatti quel che avviene

Come parte integrante dei meccanismi di *governance* di un Paese occorre ricordare il “sistema” della giustizia<sup>28</sup>. A proposito di efficienza della giustizia come meccanismo di *enforcement* di diritti e doveri, citato prima, non si può non osservare con grande tristezza come in Italia il “sistema” della giustizia sia caratterizzato da arcaicità organizzativa e tecnologica e bassissima efficienza. E non si può ignorare che la responsabilità per queste penose condizioni ricade sul potere esecutivo e sulla classe politica nella sua interezza, che nel tempo ha sempre mostrato di non gradire una giustizia più efficiente, forse come alternativa a tentativi di renderla meno indipendente<sup>29</sup>, date le ampie tutele costituzionali. L’arcaicità del “sistema giustizia” fa scendere ancora di più la fiducia delle persone nelle proprie istituzioni, depauperando ulteriormente quel “capitale sociale” che tanta parte ha nel benessere di una società<sup>30</sup>.

Benche’ l’ambito di questo saggio si estenda a parecchie decine di Paesi e non sia corretto applicarlo ad uno singolo fra essi, l’andamento delle variabili di *governance* per l’Italia non può che destare preoccupazione già per la semplice durata di tali dinamiche negative, soprattutto riguardo alla carenza di legalità e allo scarso controllo della corruzione.

In un contesto di globalizzazione non solo economica, ma sociale e culturale, la scarsa tutela della legalità democratica indica una difficoltà – per dirla con un certo *understatement* – del Paese e di chi lo guida ad affrontare tali sfide, e ad incanalare energie alla ricerca di proposte e risposte per il futuro. Se ad una misera performance economica, si unisce tale debolezza nella *governance*, non riesce difficile comprendere un diffuso senso di frustrazione per un Paese che sembra essersi (ri-)chiuso alla modernità’.

**Figura 10: La governance in Italia, 1996-2006.**

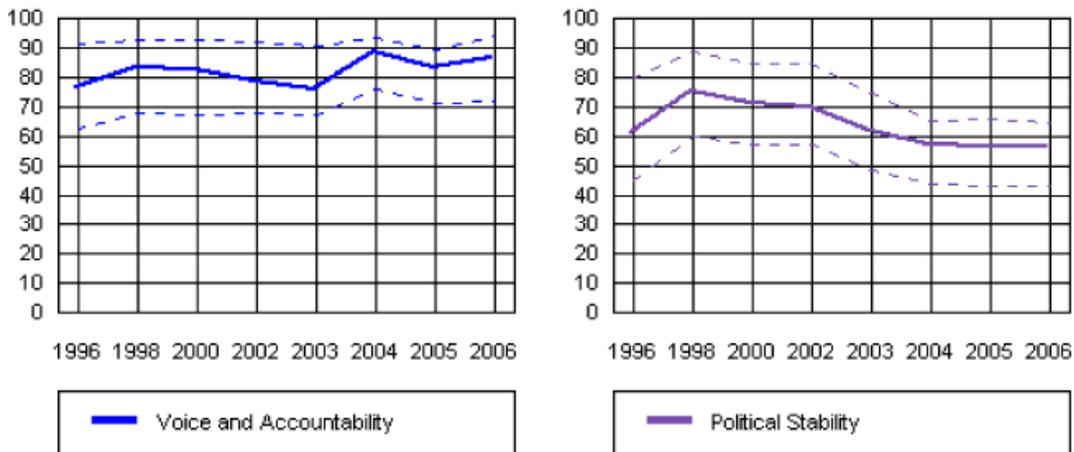


e’ l’opposto dell’*accountability* democratica: anziche’ rendere conto ai cittadini, sono i cittadini a dover “rendere conto” a segmenti di organismi istituzionali (deviati)!

<sup>28</sup> Si veda anche la seconda parte di questo saggio, in particolare il par. 9 e le figure 21 e 22.

<sup>29</sup> Sul fondamentale ruolo dell’indipendenza da pressioni politiche per le istituzioni di garanzia, si veda l’ampia discussione ed evidenza empirica presentata in Arnone e Iliopoulos, 2005 e 2007, e Forti, 2005. Per una analisi della reazione delle agenzie di controllo formale (pubblica amministrazione, forze di polizia e magistratura) alla corruzione veda Davigo e Mannozi, 2007.

<sup>30</sup> Si veda Raffaele Simone, 2006, per una analisi centrata sull’Italia.



Fonti: Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2007), *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*, The World Bank, Washington DC.

### 3 Democrazia e legalita'.

Abbiamo messo in evidenza alcune delle molteplici relazioni che legano la *governance* degli stati alla legalita' e, per converso, alla corruzione (e quindi l'illegalita'); questi legami si estendono dall'ambito della supervisione e regolamentazione economico-finanziaria<sup>31</sup>, all'ambito, molto più esteso, della *governance* dell'apparato pubblico. Risulta quindi evidente che l'importanza del fenomeno della corruzione non dipende solo dalla significatività dei singoli effetti, ma anche dall'ampiezza del contesto in cui si colloca.

Alcuni effetti della corruzione possono essere numericamente calcolati attraverso l'utilizzo di variabili economiche o di *governance*, in base a criteri di conformità a standard prestabiliti. Esistono tuttavia degli effetti che non possono essere carpiti da variabili numeriche ma che hanno importanti effetti sulla società. Nella sezione successiva cercheremo di mettere in evidenza alcuni degli effetti indiretti della illegalita' sulla società civile; agendo attraverso un insieme di canali di trasmissione, gli effetti della illegalita' raggiungono la vita dei cittadini negli aspetti più concreti della quotidianità.

Infatti, l'illegalita' diffusa genera notevoli differenze e disparita' di trattamento fra i membri di una comunità e ne pregiudica la possibilità di eguaglianza "sostanziale", in cio' riducendo le possibilità di piena e libera espressione della personalita' degli individui e di pluralismo sociale.

L'illegalita' favorisce gli interessi di chi conosce le regole di un gioco dove si concentrano potere e denaro; coloro che non hanno accesso ad informazioni in mano ad un *elite* ristretta, o a capitali sufficienti per il pagamento di tangenti, o coloro i quali non occupano posizioni strategiche, sono irrimediabilmente sfavoriti rispetto agli agenti che sono già parte di queste dinamiche. La struttura *insiders-outsiders* che si viene a determinare dà inevitabilmente luogo a dei circoli viziosi che tendono a favorire la fascia della popolazione più forte, proprio in quanto ha ingenti risorse a disposizione, oppure in quanto caratterizzata da posizioni strategiche; in entrambi i casi gli agenti cosiddetti *insider* hanno l'accesso a risorse che sono invece negate agli *outsider* (dove per *outsider* si intende un insieme di individui legati da vincoli che non sono né di tipo personale né sono basati su scambi di benefici e favori).

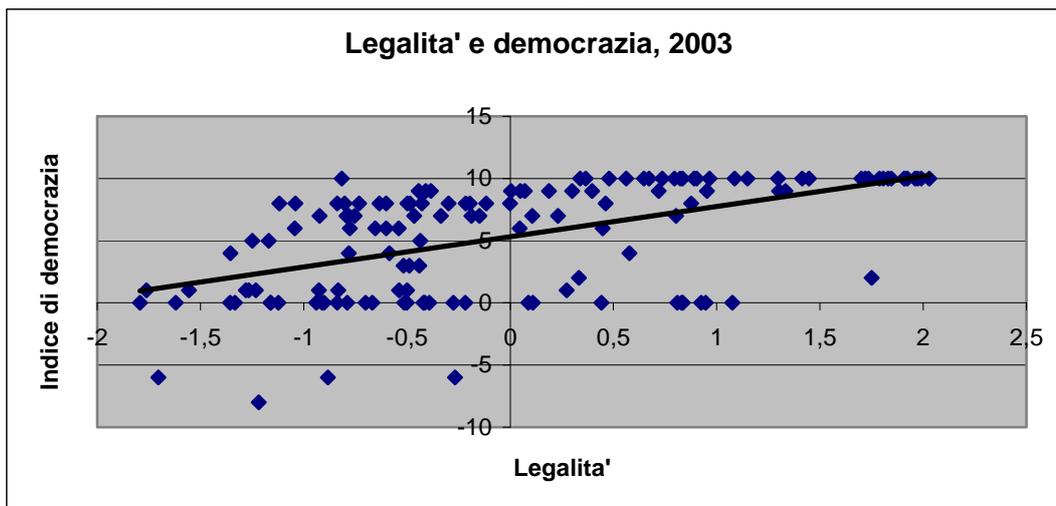
<sup>31</sup> Si veda Arnone e Iliopoulos, 2005 e 2007 per un'ampia evidenza empirica sul tema della supervisione e regolamentazione economico-finanziaria e corruzione; si veda anche Arnone, Darbar e Gambini, 2007.

Inoltre, è importante notare che il danno della illegalità per la società nel complesso è molto più grave rispetto alla somma degli effetti misurabili; e' fondamentale l'impatto negativo sul capitale sociale (quelli che chiamiamo anche 'beni intangibili' della società): l'organizzazione sociale viene aggredita nei suoi fondamenti e la sua ragion d'essere viene messa in discussione. Questi effetti di corrosione dei beni cosiddetti intangibili non sono misurabili neppure indirettamente in quanto non è possibile individuare un legame causale diretto che trovi riscontro nell'evidenza empirica. Si riflettono tuttavia nella stessa struttura dello stato.

Focalizziamo quindi la nostra attenzione su una caratteristica strutturale degli stati moderni e proviamo a osservare se la legalità sia associata a forme di governo democratiche, e per converso se la corruzione sia associata a forme di governo non democratiche. Per quest'ultimo caso, Hameed (2005) sottolinea infatti come l'evidenza empirica rilevi una relazione negativa tra corruzione e democraticità del Paese: bassi livelli di corruzione sono associati ad alti livelli dell'indice di democraticità.

Al fine di visualizzare la relazione diretta fra legalità e democraticità, ci avvaliamo di un'elaborazione numerica degli indicatori di democraticità (il *Polity IV Democracy Index*, lo stesso indicatore utilizzato da Hameed, 2005) del sistema politico e di governo su un campione di 132 Paesi. Nonostante non sia possibile individuare una relazione causale univoca a supporto dell'evidenza empirica, i dati in figura 10 mostrano una relazione positiva tra il livello di legalità di un Paese ed il grado di democraticità del sistema di governo.

**Figura 10: Legalità e democraticità dei sistemi di governo, 2003-2004.**



Fonti: Elaborazione degli autori su dati BM e Polity IV Democracy Index.

Nonostante il basso grado di variabilità dell'indicatore di democraticità, i dati mostrano in modo chiaro che, in generale, tanto maggiore è il rispetto delle norme, tanto maggiore è il rispetto dei principi democratici (e tanto minore è il livello di corruzione interna). Questa evidenza empirica conferma il fatto la legalità sostiene e nutre la democrazia; e che probabilmente proprio gli effetti intangibili della corruzione (in quanto hanno un impatto sulla struttura delle istituzioni) contribuiscono a fare sì che nei Paesi pervasi da corruzione la democrazia o non esista o sia di "qualità" infima.

In questa sezione abbiamo presentato una discussione sull'impatto della legalità (e della corruzione come *proxy* di illegalità) sulla *governance* e sulle istituzioni più fondamentali di un Paese, cioè governo e parlamento. Queste relazioni possono innescare un circuito virtuoso, dove maggiore legalità porta ad una migliore *governance* e istituzioni di miglior livello, che a loro volta producono

norme di buona qualità, rafforzandosi a vicenda. Oppure possono ‘avvitarsi su se stesse’ in un percorso negativo: quando l’illegalità permea la vita istituzionale ed economica, essa corrode profondamente i beni intangibili di una società: la fiducia nelle istituzioni e nelle leggi, la fiducia nei rapporti fra i cittadini, la sensazione di poter contribuire a costruire un consesso civile prospero ed eticamente forte. Cioè depaupera quello che abbiamo chiamato ‘capitale sociale’, e che costituisce un elemento fondamentale nella qualità della vita delle persone e delle comunità civili. Quando ciò avviene gli effetti della illegalità si fanno sentire sulla società e nella vita delle persone, anche specificamente in termini di minore felicità e minore benessere: gli impatti sociali e civili sono l’oggetto della prossima sezione.

## Sezione 2: Legalità e Società

L’analisi svolta fino ad ora ha rispecchiato l’esigenza di mettere in luce le molteplici relazioni che associano la legalità ad un insieme di variabili di governance e istituzionali. Peraltro la legalità stessa è parte della macrogovernance di un Paese. In Arnone e Iliopoulos (2005) abbiamo sottolineato come l’illegalità abbia un impatto significativo sul grado di competitività dei mercati e sulle variabili macroeconomiche di rilievo internazionale; inoltre, abbiamo sottolineato come la cattiva *governance* sia la radice del fenomeno della corruzione, ma anche come quest’ultima incida in modo significativo sulla qualità della stessa *governance*. La circolarità delle relazioni causali<sup>32</sup> sta alla base della formazione di circoli viziosi che vengono spezzati molto difficilmente.

Un’altra caratteristica peculiare risiede nella molteplicità dei canali di trasmissione e delle ripercussioni che legano l’illegalità alle molteplici sfere della vita delle società civili. L’illegalità - nella forma della corruzione ma non solo - rappresenta un onere per la vita istituzionale degli stati, ed ha costi economici significativi. Mostriamo come la legalità, trasmettendosi attraverso alcuni suoi canali di tipo economico ed istituzionale, raggiunga la vita sociale dei cittadini.

Dedichiamo, dunque, questa sezione ad analizzare un insieme di fattori socio-ambientali – che abbiamo voluto raccogliere sotto i nomi di *sviluppo umano*, *società aperta* e *società giusta* – che, seppur in modo indiretto, sono legati al grado di legalità (e inversamente alla corruzione) dall’insieme di relazioni che abbiamo introdotto sopra e discussi sotto una prospettiva speculare in Arnone e Iliopoulos (2005 e 2007).

In ultima istanza, il fine ultimo dell’economia è proprio in una buona qualità della vita degli individui e delle comunità, non in un semplice aumento della ricchezza materiale; quest’ultima, infatti, si dimostra insufficiente o addirittura neanche necessaria, ove manchino molti dei fattori analizzati in questo lavoro, sia a livello individuale che di comunità. Una società deve poter favorire il benessere dei propri membri sotto molteplici punti di vista, fra cui quello economico, quello relativo alla salute e alla qualità della vita, e alla tutela delle minoranze. A tal fine presentiamo un primo insieme di indicatori che includono quello di sviluppo umano preparato dalla Banca Mondiale, indicatori di spesa sanitaria e di “rafforzamento di genere” (*gender empowerment*). Nello spirito del pluralismo e della democrazia è auspicabile, con Popper, una “società aperta” che noi approssimiamo con altri indicatori: quello di *gender empowerment* e donne in parlamento, come indicatori di apertura interna, mentre come indicatore di apertura esterna analizziamo gli stranieri residenti; il terzo indicatore di una società aperta è la libertà dei media. Ultima caratteristica che analizziamo è la percezione di una società giusta; presentiamo dei dati e

---

<sup>32</sup> Come specificato in Arnone e Iliopoulos (2005 e 2007), la principale relazione causale va dalla *governance* all’illegalità, mentre la relazione secondaria evidenzia un effetto di retroazione dall’illegalità alla *governance*.

delle osservazioni relativi alla “equità della giustizia” come fattore sociale. Su tutti e tre questi aspetti – sviluppo umano, società aperta e società giusta – vediamo l’impatto positivo della legalità’.

#### 4. Legalità’ e sviluppo umano.

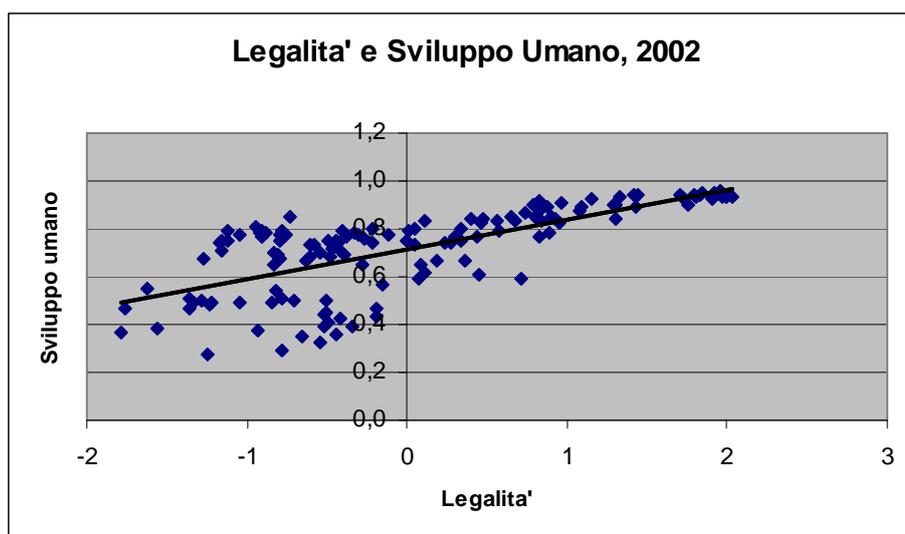
Una definizione intuitiva di ciò che possa essere considerato un buon livello di sviluppo umano, ci porta a dire che una società sviluppata socialmente sia anche caratterizzata da un alto grado di legalità’. Se invece abbandoniamo il concetto intuitivo di sviluppo umano e prendiamo in considerazione la definizione offerta dalle statistiche ufficiali, dobbiamo spostare il nostro focus a favore di un indicatore specifico - in questo caso l’indicatore di sviluppo umano, *Human Development Indicator* (HDI) – e verificare l’eventuale esistenza di una qualche relazione con l’indice di legalità’ che abbiamo adottato.

L’indicatore di sviluppo umano viene costruito a partire da un insieme di sottoindicatori che riguardano, rispettivamente, il livello di istruzione dello stato (l’indice di istruzione del Paese; combina il livello di alfabetizzazione con il numero di iscrizioni negli istituti scolastici), la vita attesa dei cittadini (l’indice di vita attesa) e la ricchezza del Paese (l’indicatore del PIL). La media di questi tre indicatori riflette il livello di sviluppo umano di una società. Si noti che possono esserci delle relazioni di tipo endogeno tra gli stessi sottoindicatori; entrambi il livello di istruzione e le aspettative di vita, per esempio, dipendono infatti in modo significativo dal PIL.

Dati i sottoindicatori dell’indice HDI, è possibile individuare i diversi canali attraverso i quali la corruzione agisce sul livello di sviluppo umano. Il canale di trasmissione principale consiste nelle variabili di *governance*, e riflette il fatto che un governo corrotto dedica generalmente poche risorse all’istruzione; si ricordi anche come l’istruzione influenzi a sua volta la *governance* attraverso il processo selettivo dell’apparato governativo. Analoghe considerazioni valgono per le aspettative di vita della popolazione e sull’effetto che le decisioni di spesa pubblica hanno sul sistema sanitario del Paese. Infine, per quanto concerne l’indicatore del PIL, abbiamo già messo in evidenza altrove la significatività degli effetti negativi diretti ed indiretti della corruzione sulla crescita economica.

L’evidenza empirica conferma l’efficacia dei canali di trasmissione che associano la legalità’ al livello di sviluppo umano; come abbiamo chiarito sopra, non esiste una relazione causale diretta tra le due variabili. Tuttavia, seppur attraverso relazioni causali indirette, le due variabili sono fortemente associate.

**Figura 11: Legalità’ e sviluppo umano.**



Fonti: Elaborazione degli autori su dati ONU, *Human Development Report 2004* e BM.

La figura 11 mostra che per un ampio campione di più di centoquaranta Paesi del mondo, alti livelli di sviluppo umano sono associati a bassi livelli di corruzione; e viceversa società caratterizzate da ampia illegalità mostrano bassi livelli di sviluppo umano: gli effetti della corruzione raggiungono quindi la società ai livelli più profondi.

#### 5. La spesa sanitaria e per l'istruzione

Come abbiamo visto, le variabili relative alla vita attesa e al livello di istruzione sono fondamentali nella definizione di sviluppo umano. Andiamo dunque ad osservare come un'alta illegalità influenzi le decisioni pubbliche di spesa in queste aree, con conseguenti effetti negativi sulla governance dei Paesi.

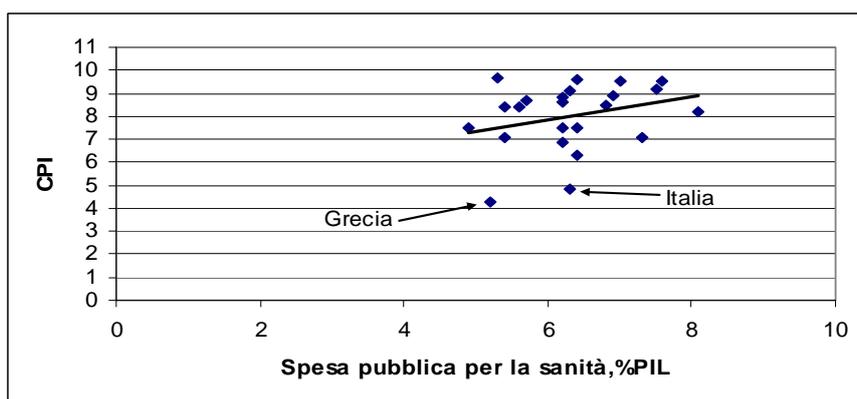
La corruzione influisce sulle decisioni di spesa pubblica e tende a favorire i settori dove c'è un'alta concentrazione di potere politico o economico. Agendo a questo livello, gli ambiti dove non sono possibili ingenti extraprofiti illegali, vengono trascurati. In Arnone e Iliopoulos (2005) abbiamo sottolineato come la corruzione abbia un impatto negativo particolarmente forte sia sulla spesa pubblica per l'istruzione, che sulla spesa pubblica per la sanità; inoltre, abbiamo mostrato l'evidenza empirica relativa all'istruzione e messo in evidenza l'impatto che il livello di istruzione interna ha sulla qualità della *governance*.

Dato che la letteratura indica l'esistenza di una relazione positiva tra la qualità del sistema sanitario e la spesa per la sanità, mostriamo l'evidenza empirica relativa alla spesa ed alla corruzione. I dati a nostra disposizione confermano una correlazione negativa fra corruzione e spesa per la sanità. Al fine di isolare la relazione positiva che esiste tra la ricchezza degli stati e la propensione a dedicare maggiori risorse ai servizi sociali (tra i quali la sanità), dividiamo il nostro campione di Paesi a seconda che questi appartengano al gruppo delle economie avanzate, emergenti o dei Paesi del resto del mondo.

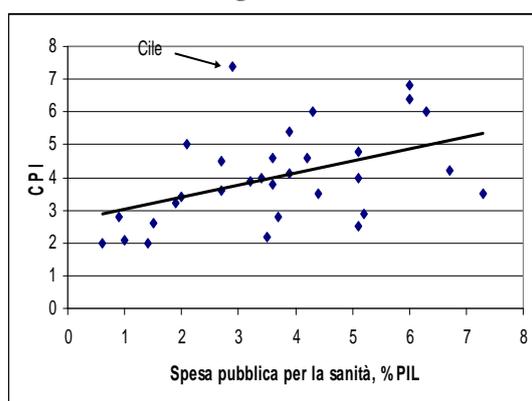
La figura 13a mostra che nel gruppo delle economie avanzate, alti livelli di spesa per la sanità sono associati a bassi livelli di corruzione.

**Figura 13: Corruzione e spesa pubblica per la sanità.**

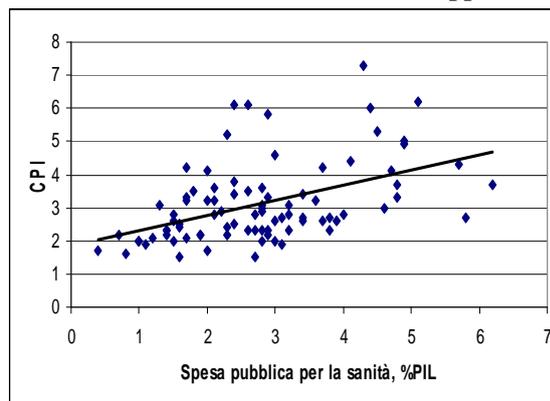
#### a. Economie avanzate



**b. Paesi emergenti**



**c. Paesi in via di sviluppo**



Fonti: Elaborazione degli autori su dati ONU, *Human Development Report 2004*, e TI.  
 CPI=10 indica assenza di corruzione mentre CPI=0 indica il massimo livello di corruzione.

Si noti che i dati sono raggruppati attorno alla linea di tendenza e che sono Italia e Grecia si allontanano, in quanto caratterizzate da livelli di corruzione decisamente superiori alla media dei Paesi avanzati<sup>33</sup>. La stessa relazione vale anche per il sottocampione delle economie emergenti e dei Paesi in via di sviluppo in figura 13a e 13b: alti livelli di spesa per la sanità sono associati a bassi livelli di corruzione (alti livelli di CPI).

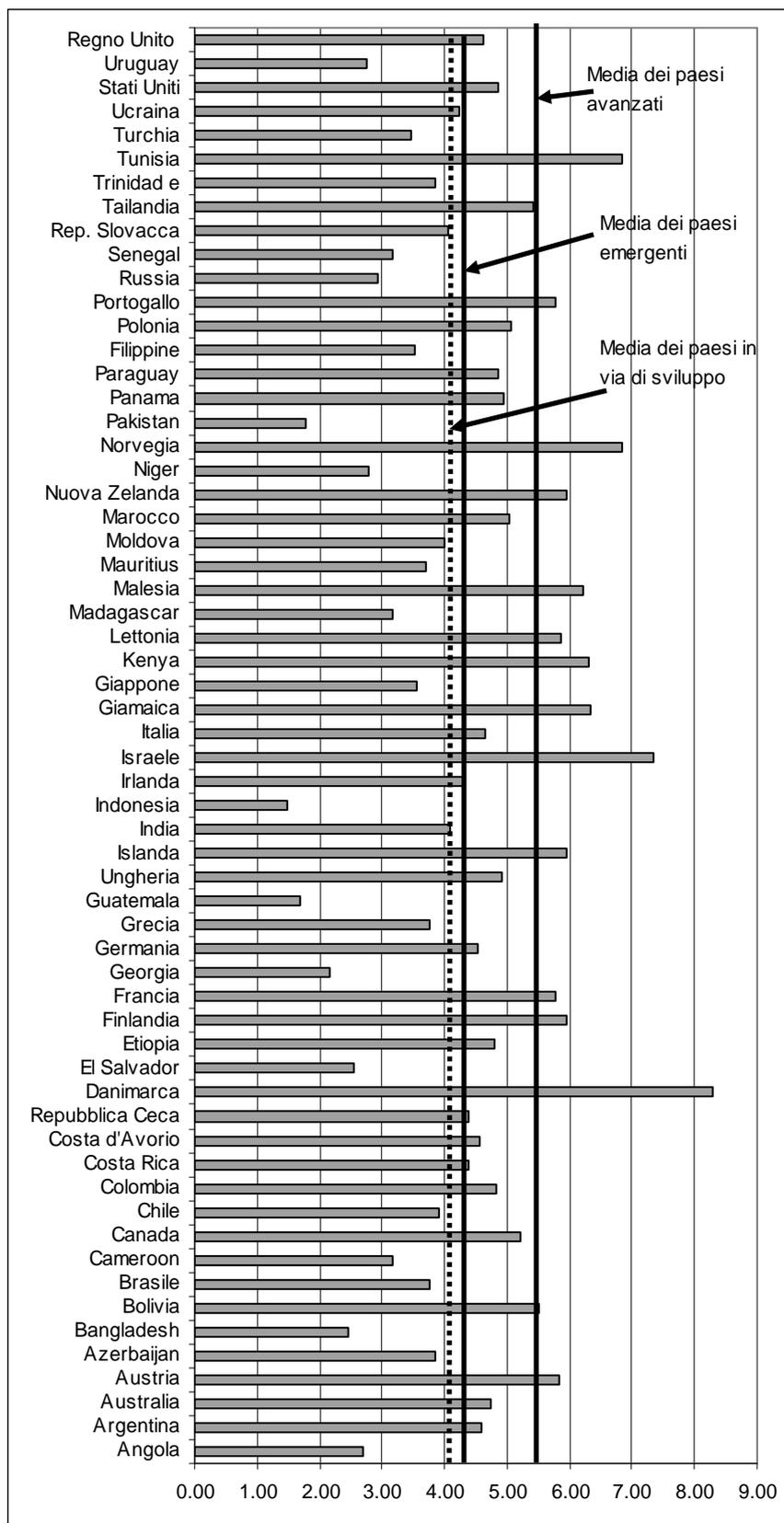
Passando ora alla istruzione, il livello di alfabetizzazione di un Paese è uno dei fattori determinanti per la crescita economica. Tanzi e Davoodi (2002b) mostrano che in generale la corruzione è associata a bassi livelli di entrate pubbliche. Sebbene non sia negli intenti di questo paragrafo approfondire gli effetti della corruzione sul settore pubblico, è evidente che se le entrate di un Paese diminuiscono, le risorse a disposizione per i servizi sociali si comprimono. L'evidenza empirica mostra anche che al crescere della corruzione diminuiscono le uscite dirette alla spesa per l'istruzione<sup>34</sup>. In generale, infatti, maggiore è la corruzione interna di un Paese, maggiori sono le risorse dedicate ad attività che permettono benefici personali; si ottengono i maggiori benefici nei settori in cui il potere economico e politico risultano particolarmente concentrato (laddove circolano grandi quantità di risorse). Dal momento che l'istruzione non presenta tali caratteristiche, risulta essere un ambito particolarmente sfavorito in sistemi pervasi dalla corruzione.

<sup>33</sup> I dati sulla corruzione non sono disponibili a livello regionale, presentiamo ugualmente quelli sanitari. Per le macroregioni italiane (nord-ovest, nord-est, centro, sud e, infine, isole), la spesa sanitaria pro capite ha un andamento decrescente andando da nord a sud dell'Italia continentale. Fa eccezione la macroregione delle isole, dove la Sicilia ha un picco rispetto alle regioni circostanti, con una spesa pro capite solo di poco inferiore a quella del nord-est.

<sup>34</sup> Si vedano Mauro, 1998; e Arnone e Iliopoulos, 2005 e 2007.

La spesa pubblica per l'istruzione è una variabile rappresentativa delle politiche economiche dello stato in quanto approssima il valore attribuito all'istruzione dal governo; data la forte relazione tra la crescita economica e l'istruzione, l'importanza che le istituzioni attribuiscono al sistema scolastico ha importanti implicazioni per lo sviluppo del Paese. In generale, infatti, il livello di spesa pubblica può essere indicativo anche della qualità del sistema di istruzione.

**Figura 14: Spesa per l'istruzione, anno 2000.**



Fonti: Elaborazione degli autori su dati FMI.

Nella figura 14 mostriamo il livello di spesa per l'istruzione per un campione di Paesi rappresentativo di tutto il mondo. Il grafico mostra l'ammontare di risorse che i diversi Paesi destinano alla spesa per l'istruzione. Tra le economie avanzate, la Danimarca è il Paese che dedica la quota maggiore di risorse pubbliche all'istruzione; dall'altra parte della classifica troviamo invece

il Giappone e la Grecia, con livelli di spesa pubblica per l'istruzione (% su PIL) inferiori alla media dei Paesi in via di sviluppo; l'Italia spende una cifra ben al di sotto della media dei Paesi avanzati, e molto vicina a quella dei Paesi emergenti. Per quanto concerne le economie emergenti, Israele è lo stato che spende maggiormente per l'istruzione, con livelli che superano significativamente la media dei Paesi avanzati. Anche la Tunisia, che appartiene alla categoria dei Paesi in via di sviluppo, sembra sperimentare livelli di spesa per l'istruzione molto più alti rispetto sia alla media del suo gruppo, sia rispetto alla media dei Paesi avanzati.

Studi empirici rilevano che il numero di anni di studi di specializzazione diminuiscono al peggiorare del livello della corruzione interna. In particolare, si stima che un miglioramento unitario dell'indice di corruzione è associato ad un incremento di 6 mesi di studi di specializzazione per individui di età superiore ai 25 anni<sup>35</sup>. Benché questo risultato sia robusto rispetto alla direzione della causalità della relazione, che va dalla corruzione all'istruzione, precedenti studi ci consentono di affermare che, a loro volta, società molto corrotte dirigono i propri membri verso un tipo di istruzione che facilita il propagarsi di episodi di corruzione grazie ad attività di *rent seeking*<sup>36</sup>.

Dedichiamo ora la nostra attenzione alle direzioni di causalità che caratterizzano la relazione esistente tra corruzione e livello di istruzione. Abbiamo sottolineato come la diminuzione della spesa per l'istruzione sia uno degli effetti della corruzione; è importante sottolineare tuttavia che la spesa pubblica per l'istruzione (e quindi, in generale, il livello di istruzione) non solo è influenzata dal livello di corruzione, ma lo stesso livello di istruzione è uno dei fattori determinanti del grado di corruzione interna.

Il livello di istruzione agisce sul grado di corruzione attraverso importanti canali di trasmissione; un alto livello di istruzione è di fatto associato ad una buona qualità dei politici e delle istituzioni. Cittadini più consapevoli ed informati sono in grado di scegliere una classe dirigente di livello più alto e di controllarne l'operato; queste condizioni hanno un forte impatto sulla qualità delle istituzioni e sono vincoli efficaci contro il diffondersi di fenomeni di cattiva *governance*. La qualità della *governance* è stimolata a migliorare ed ha quindi ulteriori effetti limitanti sul livello di corruzione interna; è quindi ragionevole pensare che “...la correlazione tra sviluppo e buoni risultati del sistema politico esiste perché i migliori livelli di istruzione migliorano il livello delle istituzioni politiche” (Glaeser e Sachs, 2004).

Le precedenti considerazioni trovano conferma nella recente evidenza empirica statunitense<sup>37</sup>. Se si approssima il livello di istruzione con variabili diverse dal livello di spesa pubblica per l'istruzione, la relazione tra istruzione e corruzione viene riconfermata; esiste una correlazione significativa tra il numero di atti di corruzione ed il numero di cittadini che hanno solo un titolo di istruzione primaria. Con l'obiettivo di mettere in evidenza che il livello di istruzione è un fattore determinante del grado di corruzione interna (e non solo una conseguenza), si possono utilizzare indicatori alternativi. Se si approssimano i risultati ottenuti dal sistema scolastico con il rapporto tra il numero dei titoli conseguiti sul numero degli iscritti, la correlazione viene confermata in modo significativo. Il livello di istruzione viene infine approssimato con il grado di “congregazionalismo”<sup>38</sup> dei diversi stati USA; in generale infatti, gli stati legati al congregazionalismo storicamente hanno dedicato all'istruzione un maggior ammontare di risorse e riscontrano tutt'oggi un grado di alfabetizzazione

<sup>35</sup> Si veda Pellegrini e Gerlagh, 2004.

<sup>36</sup> Si veda Arnone e Iliopoulos, 2004.

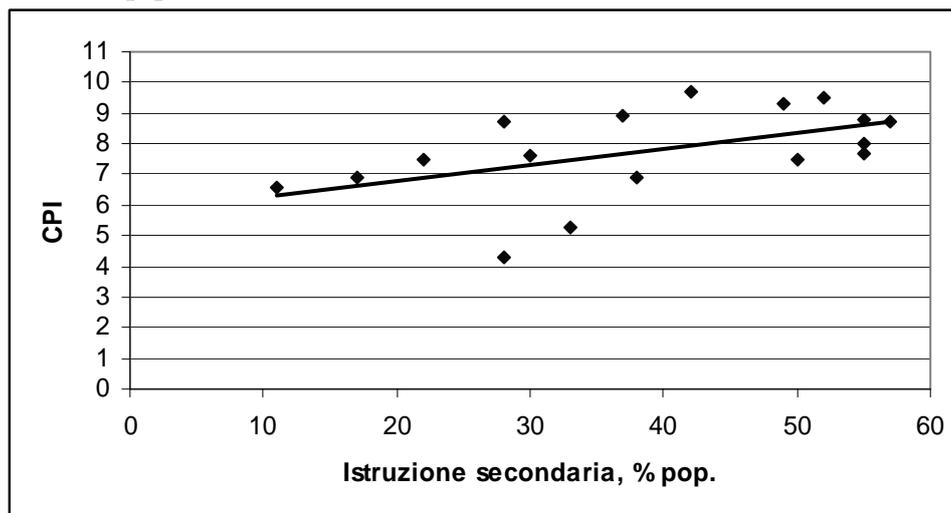
<sup>37</sup> Si veda Glaeser e Sachs, 2004.

<sup>38</sup> I congregazionalisti negli USA (il congregazionalismo è un sistema di governo e di credenze religiose di un gruppo protestante in cui ciascuna chiesa membro si autogoverna) hanno sempre avuto un ruolo importantissimo nell'istruzione, e le istituzioni che hanno fondato —Harvard, Yale, Williams, Amherst, Oberlin e molte altre— sono generalmente state libere da settarismo. (The Columbia Electronic Encyclopedia, sesta edizione, 2003, Columbia University Press, [www.cc.columbia.edu/cu/cup/](http://www.cc.columbia.edu/cu/cup/)).

più alto. La correlazione tra istruzione e corruzione viene confermata ancora una volta; si noti tuttavia che il congregazionalismo può nascondere ulteriori canali di trasmissione che influenzano il grado di corruzione indipendentemente dal livello di istruzione.

Nella figura 15 mostriamo l'evidenza empirica che riscontriamo in un campione di Paesi OCSE; il grafico offre un confronto tra il livello di corruzione interna e la percentuale della popolazione che è in possesso di un titolo di istruzione secondaria. I dati mostrano che bassi livelli di corruzione sono associati ad alte percentuali della popolazione con un titolo di studi secondari. Le considerazioni precedenti vengono quindi confermate anche dalla recente evidenza empirica.

**Figura 15: Corruzione e popolazione con istruzione secondaria, anno 2003.**



Fonti: Elaborazione degli autori su dati TI, e OCSE.

CPI=10 indica assenza di corruzione, mentre CPI=0 indica il massimo livello di corruzione.

## 6. Donne e legalità'.

Il grado di sviluppo di una società dipende da molteplici fattori che non sono inclusi nell'indicatore specifico di sviluppo umano, né in modo diretto, né in modo indiretto, ma che sono considerate delle buone approssimazioni sia di sviluppo umano che di una società aperta. Difatti, oltre ai requisiti di base contenuti nell'indicatore (ricchezza del Paese, istruzione e aspettative di vita), ci sono molte sfere della vita sociale che, ai fini di una valutazione più ampia, non possono essere trascurate.

Il modo in cui le istituzioni si rapportano nei confronti dei gruppi sociali più deboli e delle diversità è un ottimo indice del grado di civiltà degli Stati. Gli ordinamenti giuridici che conservano retaggi discriminatori violano un principio alla base del concetto di democrazia; il rispetto dell'insieme dei diritti su cui si basa lo stato non viene garantito a tutti i cittadini. Se il governo della maggioranza è il primo pilastro di un sistema democratico, la tutela dei diritti delle minoranze è il secondo pilastro: su entrambi poggia l'architrave della democrazia. Violazioni del secondo principio incrinano la solidità di un ordinamento democratico. La discriminazione può avvenire in modo diretto, escludendo esplicitamente alcuni gruppi, od indiretto, evitando di supportare gruppi deboli che, senza l'aiuto dello stato, non possono partecipare ad alcune sfere della vita sociale.

Uno stato che, anche indirettamente, favorisce la discriminazione, non riflette un'organizzazione dello stato secondo il principio democratico. Le discriminazioni nei confronti dei gruppi più deboli della società o nei confronti delle minoranze, sono spesso sopravvivenze di concezioni sociali,

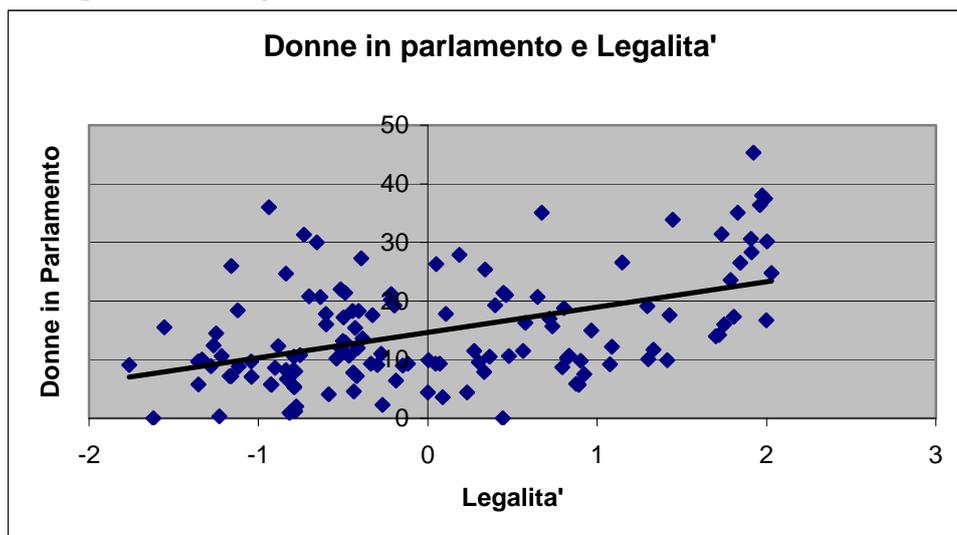
culturali o religiose che costituiscono un impedimento allo sviluppo umano, sociale, politico ed economico<sup>39</sup>. Il contributo delle minoranze viene inevitabilmente perso e l'élite al potere ha la facoltà di imporre la propria visione culturale con scarsa possibilità di confronto con l'esterno. Il Paese è pervaso da una profonda rigidità che si riflette nelle regole sociali (che si trasmettono nell'ordinamento giuridico) e nelle istituzioni (che, a loro volta, hanno un forte impatto sulla società).

Società fortemente maschiliste (per ragioni religiose o culturali) danno luogo a regole che impediscono la partecipazione della donna nella vita politica ed economica del Paese. Allo stesso tempo, un Paese caratterizzato da organi che riflettono principi maschilisti, incentiva il perpetuarsi dell'esclusione della donna dalla vita dello stato. Questo circolo vizioso che si viene a formare sta alla base del fatto che l'emancipazione femminile è un traguardo ancora lontano per molti Paesi; molto spesso, questioni culturali e religiose ostacolano duramente ogni possibile passo in avanti.

Presentiamo dei dati che individuano l'esistenza di una correlazione tra il numero di donne in parlamento (percentuale sul totale dei parlamentari) ed il grado di legalità. Questa correlazione è basata su dei canali di trasmissione: elettori istruiti e consapevoli sono generalmente autori di scelte politiche migliori; è evidente che, a parità di ordinamento giuridico, cittadini più istruiti e consapevoli tenderanno a scegliere i propri rappresentanti politici in modo libero da discriminazioni di genere, visto che le discriminazioni di genere nulla hanno a che vedere con le reali capacità e potenzialità delle persone. Infatti, è evidente che un basso numero di donne al potere sia la conseguenza di una cultura discriminatoria diffusa, causata da un sistema scolastico di bassa qualità, da una organizzazione familiare che discrimina contro le donne o, ancora peggio, da leggi specifiche che impediscono alle donne l'accesso alla vita politica. Dal momento che l'ordinamento giuridico viene predisposto dal potere legislativo, è frutto di scelte politiche e riflette la qualità del governo scelto dai cittadini, ove questi abbiano possibilità di scegliere.

Nella figura 16 mostriamo dei dati che confermano le precedenti considerazioni; notiamo infatti che, in generale, i Paesi caratterizzati da una alta percentuale di donne in Parlamento sono caratterizzati da alti livelli di legalità.

**Figura 16: Donne in parlamento e legalità', anno 2004.**



Fonti: Elaborazione degli autori su dati ONU, *Human Development Report 2004*, e BM.

<sup>39</sup> Si noti che negli ultimi trenta anni le donne hanno dato un relevantissimo contributo alla creazione di ricchezza: esse infatti hanno occupato due terzi di tutti i nuovi posti di lavoro creati nel mondo, e questo è particolarmente vero in molti paesi dell'Africa Sub-Sahariana; si veda C. Booth (2007).

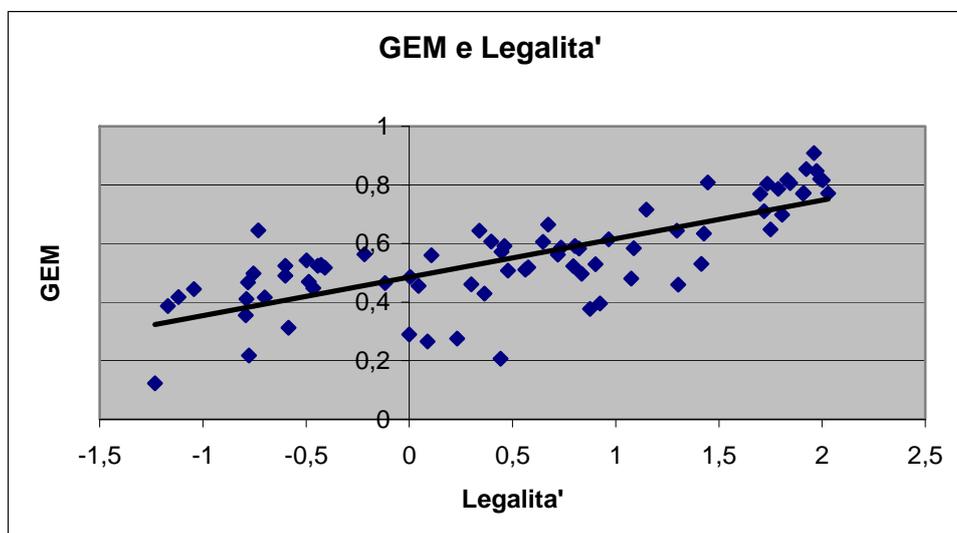
La relazione rilevata dai dati deve essere letta nel contesto dei canali di trasmissione che abbiamo elencato; è infatti importante non giustificare questo legame sulla base di considerazioni di genere e sulla predisposizione relativa delle donne o degli uomini alla corruzione. Simili considerazioni non costituiscono l'oggetto della nostra analisi.

Il grado di emancipazione femminile di un Paese non si riflette solo nella presenza delle donne nei diversi parlamenti. La cultura di una società può essere ancora lontana dalle regole che organizzano le istituzioni dello stato; talvolta queste norme vengono predisposte *ad hoc* al fine di trasmettere al resto del mondo un'immagine di emancipazione culturale, non riflettendo quindi la realtà culturale dello stato. In questi casi, le poche donne al potere sono ancora lontane dalla possibilità di trasmettere alla società idee innovative e di agire a favore di un processo di riforma sociale. L'indicatore del numero di donne in parlamento va quindi considerato nell'ambito di questi limiti, che ne sottostimano l'impatto.

Per superare alcuni di questi limiti, introduciamo l'indicatore di *Gender Empowerment Measure* (GEM), finalizzato a ritrarre il grado di partecipazione della donna nella vita di una società in una prospettiva di ampio raggio. Questo indice è composto da sottoindicatori che ritraggono rispettivamente il livello di partecipazione della donna nella vita economica del Paese (l'indice relativo al numero di donne con posizioni dirigenziali; l'indicatore di donne con posizioni di professionista e tecnico) e nella vita politica (l'indicatore della partecipazione femminile in parlamento). L'indicatore è composto anche da un indice relativo alla distribuzione del reddito nella società. Questo ritrae possibili discriminazioni nel sistema di distribuzione dei redditi (il rapporto tra il reddito guadagnato dalle donne relativamente al reddito guadagnato dagli uomini). Questo indicatore ha il grande vantaggio di offrire un ritratto più completo delle dinamiche sociali di genere ma ha lo svantaggio di essere disponibile per un numero di Paesi più limitato rispetto all'indicatore di partecipazione politica sopra trattato.

Al fine di verificare l'esistenza di una possibile relazione tra il grado di partecipazione delle donne ed il livello di legalità prendiamo in considerazione l'evidenza empirica disponibile (figura 17). Ci aspettiamo infatti che gli stessi canali che legano la legalità alla partecipazione femminile nel parlamento, valgano anche per l'indicatore GEM. La figura 17 conferma ampiamente le considerazioni fatte sopra, mostrando che ad una maggiore partecipazione femminile alla vita economica e politica si accompagna un maggior livello di legalità.

**Figura 17: Partecipazione delle donne alla vita politica ed economica e legalità', anno 2004.**



## 7. L'immigrazione.

Dopo aver esaminato i gradi di apertura sociale interna, guardiamo a quella esterna, in particolare all'immigrazione. Data la rilevanza che questo fenomeno ha assunto nelle nostre società dedichiamo un particolare spazio in questo paragrafo. Come abbiamo mostrato che società aperte internamente (mobilità sociale femminile) sono caratterizzate da maggiore legalità, così vediamo che società aperte esternamente sono anch'esse caratterizzate da un maggior grado di legalità. In entrambi i casi "società aperte" sono anche quelle più istruite, prospere e ricche. Le dinamiche che stanno alla base della discriminazione nei confronti della donna (diretta od indiretta) sono di natura simile a quelle che caratterizzano le discriminazioni nei confronti dei migranti. Difatti, nonostante l'oggetto della discriminazione e le modalità attraverso le quali viene esercitata siano diverse, la logica che sottende la discriminazione di minoranze o gruppi "deboli" è sempre la stessa; un gruppo "forte" si riserva dei diritti o delle facilitazioni che sono invece negate ad altri individui.

Tuttavia, sebbene la logica che sta alla base della discriminazione contro gli immigrati sia la stessa che sottende anche ad altri tipi di discriminazione, gli ostacoli posti alle persone che migrano trovano motivazioni più forti e radicate nell'uomo: la paura per il diverso. Danny Sriskandarajah, esperto di immigrazione presso l' Institute of Public Policy Research di Londra, afferma<sup>40</sup>: "Although the evidence may suggest foreigners are no more, and maybe less likely to be criminal in the UK there is a combination of fears about outsiders and mistrust of outsiders". Le considerazioni di Sriskandarajah si estendono non solo al Regno Unito, ma anche all'Olanda e all'Italia. Mentre la donna o le minoranze che condividono lo stesso *background* culturale (ad esempio, minoranze omosessuali) rappresentano realtà conosciute e caratterizzate dalla loro minore forza rispetto al gruppo dominante, i gruppi che non condividono la stessa cultura (come nel caso di gruppi religiosi, nazionalità od etnie diverse rispetto alla maggioranza) sono sconosciuti e non sono culturalmente dominabili; e possono, quindi, essere considerati un potenziale pericolo.

Il timore per il diverso si concretizza principalmente in forme di "razzismo" o meglio di "avversione" (alcune delle quali codificate negli USA come figure di *harassment*<sup>41</sup> o di reati d'odio – *hate crimes*) che riflettono paure di dominio culturale da parte dello straniero e di superamento od esclusione dal processo di distribuzione delle risorse. Per quanto concerne la prima tipologia di paure, questa è strettamente legata al livello di istruzione del Paese; maggiore è il livello di istruzione, più ampia è la prospettiva culturale dei cittadini. Al crescere del livello culturale degli individui diminuisce la paura per un "diverso" non più sconosciuto e lontano; analogamente, al crescere del livello culturale di un individuo, aumenta anche il livello di consapevolezza relativo alla propria cultura di origine.

La paura del "sorpasso economico" si riflette in atteggiamenti di "razzismo dei poveri", il razzismo che si sviluppa nelle realtà disagiate dei Paesi di arrivo, caratterizzate da bassi livelli di istruzione, condizioni occupazionali precarie e scarse prospettive di miglioramento. In queste situazioni, l'immigrato rappresenta un potenziale rivale nel processo di ripartizione del lavoro e della produzione nazionale. Esiste un forte legame tra il diffondersi di episodi di razzismo, il livello di istruzione dei cittadini e la ricchezza del Paese. Qualora la crescita economica del Paese sia sufficiente a migliorare le condizioni occupazionali dei cittadini, e ad incentivare un miglior livello di istruzione, il timore del sorpasso economico è destinato ad affievolirsi nel tempo.

---

<sup>40</sup> Riportato in Pophal, 2007.

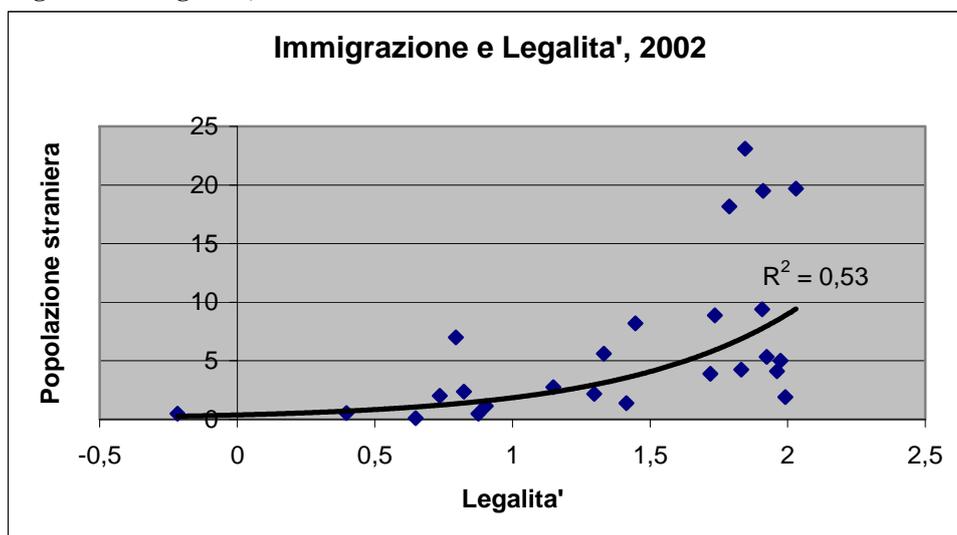
<sup>41</sup> Nelle diverse figure di *physical, sexual, verbal, or psychological harassment*.

Evidenziati alcuni elementi che stanno alla base della discriminazione nei confronti degli immigrati, le modalità attraverso le quali il pregiudizio si trasmette nell'ordinamento giuridico sono simili a quelle attraverso le quali si trasmette il pregiudizio nei confronti delle donne e delle altre minoranze. In modo analogo, esistono anche importanti effetti di *feedback* che partono dalla *governance* e si riflettono nel livello culturale dei cittadini.

La forte relazione tra la propensione ad atteggiamenti discriminatori nei confronti degli stranieri, da un lato, ed il livello di istruzione interna e della crescita economica dall'altro, può costituire un importante canale di trasmissione capace di avere un effetto sulle dinamiche di legalità'. Le considerazioni relative all'effetto della corruzione sulla crescita economica e sui legami tra istruzione e corruzione lasciano ragionevolmente pensare che grandi flussi di immigrati, anziché esportare corruzione (come secondo opinioni correnti), siano invece associati a bassi livelli di corruzione interna. L'evidenza empirica sembra effettivamente confermare il fatto che non solo gli immigrati non "esportano" la corruzione nei Paesi destinatari dei flussi migratori, ma, al contrario, i Paesi che hanno al loro interno un maggior numero di immigrati sono meno corrotti rispetto ad altri. Pophal (2007) riporta che "Analysis from the [London] Metropolitan Police suggests that foreign migrants are if anything less likely to commit crimes than other groups. Figures suggested that they made up 27 per cent of the population in London but committed 20 per cent of the crimes".

La figura 18 rappresenta l'andamento dell'immigrazione e della legalità' per un gruppo di economie industrializzate. Il campione preso in considerazione è ristretto a meno di 30 Paesi, quelli OCSE cioè economicamente avanzati, e quindi la relazione presa in esame è molto debole rispetto ad errori di campionamento. Si noti tuttavia che l'immigrazione di massa è generalmente costituita da flussi migratori destinati alle economie avanzate<sup>42</sup>; trascuriamo quindi i flussi che hanno come destinazione i Paesi del Medio Oriente (in quanto sono caratterizzati da dinamiche particolari, dipendenti dalle risorse petrolifere).

**Figura 18: Immigrazione e legalità', anno 2002.**



Fonti: Elaborazione degli autori su dati BM.

<sup>42</sup> Si noti che la gran parte dei Paesi inclusi in Figura 18 sono Paesi avanzati e per lo più europei occidentali, quindi relativamente omogenei come livello di sviluppo e di reddito pro capite, ma non per livelli di legalità'. E i Paesi europei a maggior livello di legalità' attraggono anche una maggiore immigrazione. Ne deriva che non è solo l'alto livello di reddito ad attrarre l'immigrazione, ma anche un altro insieme di variabili sintetizzabili come qualità' della vita, propria e della comunità'.

L'evidenza empirica in Figura 18 mostra che all'interno dei Paesi OCSE alti livelli di legalità sono associati ad alti livelli di immigrazione; data la ristrettezza del campione, i dati non consentono di formulare relazioni generali. I dati consentono tuttavia di negare l'opinione diffusa secondo la quale la corruzione e la malavita sono associate all'immigrazione<sup>43</sup>.

I nostri risultati sono in accordo con quelli presentati da Solivetti (2004), che mostra come in un campione di Paesi dell'Europa Occidentale, i tassi di criminalità per gruppi etnici sono correlati con variabili relative al livello di sviluppo, protezione sociale, istruzione, apertura alla diversità, trasparenza istituzionale, legalità e economia sommersa; specificamente, i tassi di criminalità per gruppi etnici sono inversamente correlati con tutte le variabili sopra, eccetto quella relativa all'economia sommersa con la quale la relazione è positiva<sup>44</sup>. Questo vuol dire che gli atti criminali commessi da popolazione immigrata saranno tanto minori quanto più un Paese è sviluppato, e i suoi residenti godono di protezioni sociali, di buoni livelli di istruzione, sono aperti alla diversità, rispettano le leggi, e le sue istituzioni e regole sono trasparenti; più prevalgono queste caratteristiche, più facilmente le persone immigrate si trovano immerse in un contesto positivo che le stimola ad integrarsi economicamente e socialmente e, di conseguenza, le aiuta a tenersi a distanza da ambienti criminali e *borderline*. Viceversa, tanto più ampia e diffusa è l'economia sommersa, tanto più ampio sarà il grado di illegalità del settore produttivo del Paese, coinvolgendo non solo i lavoratori nell'economia nera, ma soprattutto imprenditori, professionisti, fornitori di credito in nero, senza trascurare che, per poter continuare ad operare in nero, queste condizioni rendono necessario corrompere chi dovrebbe vigilare sul rispetto delle norme. In tale contesto, chiaramente criminogeno, che parte da una illegalità economica diffusa per poi coinvolgere nell'illegalità amplissimi strati della società e delle istituzioni di controllo, gli immigrati vengono più facilmente attirati e coinvolti in attività criminali o *borderline*. Sta quindi al Paese "ricevente" migliorare l'"offerta di legalità", come detto nelle pagine iniziali di questo testo, in un contesto democratico. Inoltre, come ampiamente noto nella letteratura specialistica e riportato dai mezzi di informazione, il lavoro nero ostacola la creazione di nuovi posti di lavoro e la crescita economica<sup>45</sup>.

Ulteriori, importanti considerazioni su questi aspetti vengono proposte in uno studio (con un focus diverso rispetto a questo saggio) sulle organizzazioni criminali presenti in Italia composte da stranieri: Becucci (2006) mostra che queste organizzazioni sono molto più vulnerabili alle politiche repressive di quanto non siano le organizzazioni criminali composte da italiani; la ragione sta nel fatto che queste ultime sono ben collegate con politici e professionisti, cioè sono molto meglio collegate con il settore legale italiano di quanto non siano quelle formate da stranieri; queste ultime quindi risultano meno pericolose delle organizzazioni autoctone perché possono essere più facilmente sradicate. Il lavoro di Becucci, relativo all'Italia, conferma che il ruolo degli stranieri nei mercati illegali è meno pericoloso di quello dei ben radicati criminali di origine locale.

In accordo con la recente ricerca teorica di Bosi, Iliopoulos e Magris (2006), i nostri risultati empirici puntano alla necessità e opportunità di *gestione* dei flussi migratori, e rigettano le richieste di "chiudere le porte" all'immigrazione. I popoli, sin dalle epoche più remote, si spostano dalle terre più povere verso le terre che offrono condizioni di vita migliori ed è probabile che queste

---

<sup>43</sup> Si noti che questi dati si riferiscono al numero di stranieri registrati ufficialmente e non comprendono quindi gli immigrati clandestini.

<sup>44</sup> Citato in Becucci (2006), p. 127-128.

<sup>45</sup> Secondo Eurobarometro, l'Italia si colloca al primo posto in Europa occidentale per compensi "fuori busta" percepiti dai dipendenti, con il 7% rispetto all'1% di Paesi come Francia, Germania e Gran Bretagna. La Romania si colloca al vertice dell'intero campione con il 23%. Risulta più diffuso fra disoccupati, studenti e lavoratori autonomi, inclusi professionisti. Si veda La Repubblica, Lavoro nero, *Italia al top – compensi fuori busta al 7%*, sezione economia, 27 ottobre 2007; [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it)

migrazioni si ripetano fino a che la ricchezza economica rimane concentrata in alcune aree. In un articolo del New York Times del 17 dicembre 1916<sup>46</sup>, cioè durante la prima Guerra Mondiale, con una intervista al prof. R. F. Foerster dell'Università di Harvard relativa all'immigrazione *dall'Europa* (in particolare dall'Italia e dall'Est Europa) *verso gli Stati Uniti*, si legge: He will not be surprised if the record of approximately one million immigrants a year during the period of 1906 to 1913 is materially exceeded as soon as the working people of Europe are free to seek the highest market for their labor. That highest market will be undoubtedly in the United States. Prices will be high here, too, no doubt, and wages probably will not be so high as they are now. Nevertheless, the United States will be the best country in which to make a living and the European countries will be the worst. So immigration at a rate of something more than a million a year is a reasonable thing to expect.”

Se da un lato non è quindi né possibile né tanto meno desiderabile da un punto di vista economico e sociale eliminare il fenomeno migratorio, è necessario che questo sia gestito bene dalle autorità al fine di evitarne lo sfruttamento da parte di organizzazioni criminali, minimizzare la perdita di risorse e ottimizzare l'integrazione. Legalizzare la posizione degli immigrati non è solo una modalità attraverso la quale lo stato può esercitare una forma di controllo sulle persone che vivono al suo interno, ma è prima di tutto un vantaggio per gli stessi cittadini. Difatti, maggiore è il numero di persone che non hanno la possibilità di vivere nella legalità, maggiore è l'incidenza del crimine in tutte le sue forme. Queste considerazioni trovano riscontro nell'evidenza empirica e nell'esperienza di Paesi come il Canada, il Regno Unito, gli Stati Uniti, l'area scandinava.

Gestire i flussi migratori significa, inoltre, gestire l'integrazione con politiche mirate alla popolazione locale: queste infatti si trovano a percepire la vicinanza di nuove persone che magari non parlano la stessa lingua, non conoscono le tradizioni locali e possono essere percepite come invadenti se non si crea un “linguaggio comune” della convivenza. Certamente una prima politica delle amministrazioni nazionali e locali sta in una buona comunicazione e interazione con le comunità locali, che faccia percepire alla popolazione che ci sono delle istituzioni che stanno effettivamente gestendo il fenomeno; poi fornire degli strumenti alla comunità locale per costruire il “linguaggio comune” della convivenza, dall'offerta di incontri e seminari sulla multiculturalità a corsi specifici per gli insegnanti per gestire la presenza di studenti con notevoli differenze linguistiche, alla presenza di forze dell'ordine che facciano percepire come sicuro l'ambiente pubblico e impongano a tutti il rispetto della legge (evitando quindi che si ingeneri la percezione nella popolazione locale che gli immigrati possono permettersi comportamenti non permessi al resto della popolazione, e viceversa per gli immigrati). Gestire i flussi migratori significa quindi non solo politiche rivolte agli immigrati, ma anche simultanee politiche rivolte alla comunità locale. Queste considerazioni si inseriscono nell'ambito della nostra discussione sulla felicità degli individui e delle comunità: se ampi fenomeni migratori danno luogo a costi di assorbimento (Bosi, Iliopoulos e Jayet, 2007), vuol dire che si riduce il livello di felicità; e' quindi importante che in una analisi costi-benefici cio' sia considerato e che i benefici complessivi superino i costi; per far si' che questo avvenga occorre anche minimizzare i costi (soggettivi e oggettivi) della comunità locale: le politiche di cui abbiamo appena parlato hanno questa funzione, di attenuare i costi individuali e aggregati delle comunità ospitanti.

Infine gestire i flussi significa anche formulare accordi internazionali di coordinamento con i Paesi di origine per facilitare gli scambi di informazioni fra le autorità dei Paesi di destinazione e le autorità straniere, ed evitare che individui o gruppi criminali possano sfruttare dei “buchi” negli ordinamenti giuridici: si pensi, per esempio, alle difficoltà relative all'ottenimento di informazioni sullo stato civile delle persone con Paesi dove esiste la poligamia (molti dei quali musulmani, per

---

<sup>46</sup> Si veda The New York Times, 1916 riportato in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)

fare un esempio vicino a noi) e il matrimonio può essere un atto solo religioso, da cui consegue che le autorità civili del Paese d'arrivo avrebbero come controparti delle autorità religiose dei Paesi di origine, che non hanno alcun vincolo di collaborazione. Non sono rari casi di persone che si sposano nel Paese di destinazione, ma di cui nulla si riesce a sapere su eventuali altri legami matrimoniali nei Paesi di origine. Quando questi buchi giuridici e informativi venissero sfruttati, con la menzogna o la frode per ottenere vantaggi giuridici nel Paese di destinazione, si potrebbe prevedere la revoca di tali riconoscimenti giuridici. Queste misure, anche molto forti, miranti ad aumentare l'offerta di legalità contribuirebbero a rassicurare i cittadini e costituirebbero un ulteriore incentivo per i migranti ad un inserimento legale.

L'insieme delle politiche rivolte ai migranti, l'insieme di quelle rivolte alle comunità locali dei Paesi di destinazione, insieme alle politiche di coordinamento con i Paesi di origine e di passaggio costituiscono quella che abbiamo chiamato *gestione dei flussi* migratori.

Avendo discusso sul ruolo importante della gestione dei flussi, passiamo ad evidenziare il chiaro ruolo progressivo e di contributo alla crescita dei Paesi di destinazione. La grandissima rilevanza del contributo degli immigrati alla crescita economica e sociale di una società può essere mostrato con riferimento diretto all'esperienza della Silicon Valley californiana, una delle aree più ricche del mondo e con uno dei massimi tassi al mondo di innovazione tecnologica; alcune delle più importanti iniziative imprenditoriali finanziate con venture capital<sup>47</sup> sono state lanciate da residenti non americani (cioè immigrati): questi hanno dato contributi enormi nel generare attività economica di dimensioni epocali, nell'attrarre persone con altissime qualifiche professionali, nel generare nuovi investimenti, e rendere migliore la vita delle persone sia economicamente che socialmente. Stelle di internet come Google e Yahoo! hanno avuto immigrati fra i loro fondatori, come la maggior parte di altre meno spettacolari - ma cioè non di meno prospere - iniziative imprenditoriali di venture capital: come riporta Liedtke (2006), in Silicon Valley nel periodo 1990-2005 un quarto di tutte le offerte pubbliche di vendita (*initial public offerings*, IPO) di azioni di aziende fondate con venture capital ha avuto almeno un immigrato fra i fondatori, e questa proporzione scende solo di poco (al 20%) su un periodo di 35 anni. Inoltre, queste imprese completano il proprio ciclo di venture capital con un IPO e arrivano al mercato in un periodo più breve (6,8 anni) di quelle fondate da imprenditori nati negli USA (9,3 anni). Imprenditori e datori di lavoro in Silicon Valley stanno utilizzando questa chiarissima evidenza empirica per fare pressione sulle autorità USA per fare entrare più immigrati nel Paese.

Nell'ambito del nostro discorso che muove dalla legalità e arriva allo sviluppo umano e al benessere delle persone passando per lo sviluppo di forme di convivenza civile democratica<sup>48</sup>, occorre sottolineare che proprio la partecipazione attiva alla società civile e alla costruzione di una società democratica e pluralista richiede che l'immigrazione non solo sia 'gestita', ma che agli immigrati vengano riconosciuti diritti e contestualmente richiesto il rispetto di 'doveri' come membri di una comunità. Il riconoscimento di diritti e il rispetto di doveri, insieme al buon funzionamento dei meccanismi di *enforcement*, sono i pilastri della cultura della 'responsabilità' con la quale i membri di una comunità - nati in loco o altrove - trattano da pari a pari<sup>49</sup>, come membri adulti e responsabili. Il nostro approccio respinge, quindi, nettamente sia gli atteggiamenti negazionisti - in particolare, del riconoscimento di diritti politici e di cittadinanza - sia quelli che sostengono la necessità di diritti ma non accennano ai doveri, perché questo rispecchia un diffuso paternalismo che pregiudica l'assunzione adulta di responsabilità'.

---

<sup>47</sup> Si veda Arnone, Bellavite Pellegrini e Graziadei, 2006.

<sup>48</sup> Per un approfondimento specifico su benessere degli individui e (possibilità di) partecipazione democratica si veda Frey e Stutzer (2006).

<sup>49</sup> Per un approfondimento (anche bibliografico) sulla cultura della responsabilità per i migranti, si veda Bitjoka e Gersony (2007).

## 8. Mezzi di informazione.

La libertà di espressione è uno dei principi fondamentali che stanno alla base delle società aperte e democratiche; la libertà di espressione è anche una condizione necessaria affinché cultura e scienza progrediscano. Qualora la libertà di espressione sia negata, le idee più innovative vengono ostacolate ed i processi innovativi vengono stroncati sul nascere. Le società prive di tali libertà sono caratterizzate da bassi livelli di sviluppo umano e culturale.

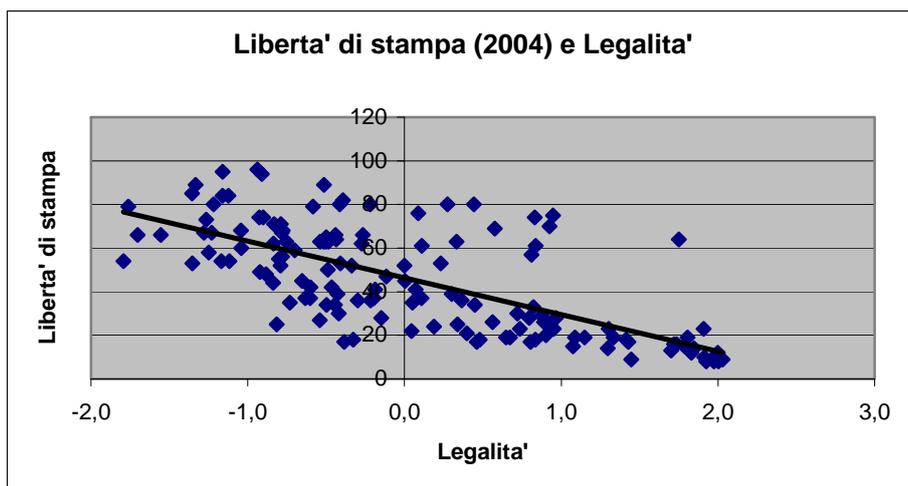
La negazione della libertà di espressione non è un lontano ricordo di epoche passate o un fenomeno che caratterizza unicamente i Paesi caratterizzati da regimi non democratici; le limitazioni alla piena libertà di espressione possono assumere molteplici forme e sono ostacoli che, soprattutto se esercitate attraverso modalità articolate ed indirette, si possono sperimentare anche nelle economie avanzate. Le limitazioni alla libertà di espressione si manifestano generalmente attraverso la censura (diretta ed indiretta), la quale rappresenta un efficace filtro che si frappone alla libera circolazione delle idee.

La censura è il frutto di scelte politiche esplicite e riflette le decisioni di una classe dirigente non democratica; alternativamente, la censura può essere esercitata da un'élite potente attraverso forme più sottili e difficilmente denunciabili, ma non per questo meno efficaci, per esempio attraverso forme di "manipolazione" dell'informazione e del consenso. Nonostante la diversa forma, questi vincoli non sono altro che un modo, spesso "legalizzato", di impedire la circolazione delle idee e violano così il principio democratico della loro libera espressione.

Il grado di libertà di espressione di un Paese si riflette nelle condizioni dei mezzi di comunicazione di massa e nella possibilità che questi possano esercitare la propria attività liberi da condizionamenti esterni. Un basso grado di libertà dei mezzi di comunicazione di massa è il risultato di forme degenerate di mercato o di scelte politiche implicite di non intervento (come la mancata predisposizione di organi di supervisione appropriati). In entrambi i casi, l'effetto finale consiste nel limitare l'accesso a determinate informazioni che vengono distorte, manipolate o mantenute segrete all'opinione pubblica; gli ostacoli alla libera espressione si riflettono quindi in una diminuzione significativa della trasparenza e nel grado di *accountability* delle istituzioni.

Vista la stretta relazione tra la libertà dei mezzi di comunicazione di massa da un lato, e la qualità della *governance* e le imperfezioni dei mercati dall'altro, ci aspettiamo di individuare una relazione anche tra il grado di libertà dei mezzi di comunicazione e la legalità. A conferma delle precedenti considerazioni, la figura 19 mostra che un alto grado di legalità è generalmente associata ad una ampia libertà della stampa.

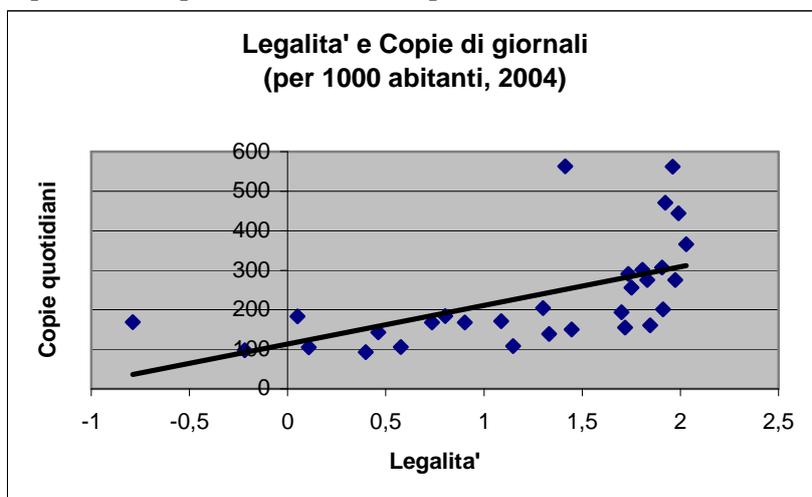
**Figura 19: Libertà dei mezzi di comunicazione di massa, anno 2004.**



Fonti: Elaborazione degli autori su dati BM e Freedom House, *Annual Survey of Press Freedom*, 2004. Per l'indicatore di liberta' di stampa 1 e' il valore migliore mentre 100 e' il peggiore.

Il legame tra illegalita' e mezzi di comunicazione e' rafforzato da un importante canale di trasmissione: l'istruzione. Alti livelli di istruzione sono generalmente associati ad una maggior propensione alla lettura di quotidiani da parte dei cittadini, a discapito di altri mezzi di comunicazione, quali la televisione. Questo significa che maggiore e' il livello di istruzione, maggiore e' il numero dei quotidiani in circolazione (sia per numero di testate che per copie vendute) a livello nazionale. Ci aspettiamo che il numero di quotidiani acquistati ed il grado di legalita' siano legati da una relazione positiva (figura 20).

**Figura 20: Legalita' e quotidiani acquistati annualmente, per 1000 abitanti, 2004.**



Fonti: Elaborazione degli autori da dati BM e The Economist, *World in Figures*, 2004.

La figura 20 conferma le precedenti considerazioni e mostra che, per il campione dei 30 Paesi nei quali vengono venduti il maggior numero di quotidiani, maggiore e' il grado di legalita', maggiore il numero di quotidiani venduti. Viene quindi confermata anche l'importanza del canale di trasmissione che lega l'istruzione alla legalita'.

### 9. Equità della giustizia.

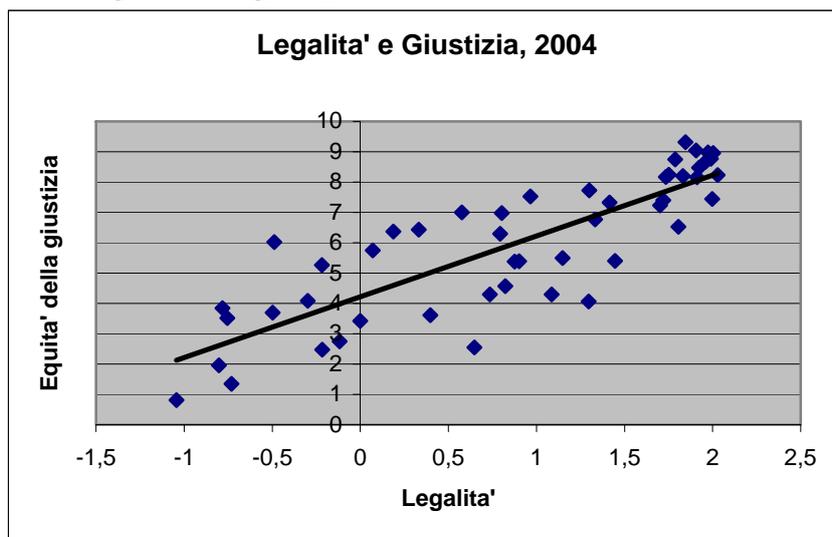
Il grado di sviluppo di una società si riflette anche nella capacità del sistema giuridico di tutelare i diritti dei cittadini e di soddisfarne le esigenze: è quella che abbiamo definito una "società giusta".

È importante tuttavia distinguere gli aspetti qualitativi dell'ordinamento giuridico (che si riflettono nella conformità rispetto a standard internazionali confrontabili - si veda Arnone e Iliopoulos, 2005 e 2007), da quelle che sono invece le percezioni dei cittadini. Un buon grado di rispetto delle leggi ed alti standard qualitativi delle istituzioni non sono condizioni sufficienti affinché il cittadino ritenga di vivere in un "ordinamento giusto".

Le percezioni dei cittadini dipendono dalla capacità dell'ordinamento di essere accessibile e vicino ai bisogni della popolazione. Il ruolo delle percezioni della popolazione non deve essere sottovalutato; le percezioni sono innanzitutto un indice del grado di soddisfazione dei cittadini e della capacità delle istituzioni di rispondere, anche attraverso processi di riforma, ai loro problemi. Contengono inoltre un potenziale importante nel determinare le tendenze delle variabili di *governance* analizzate in precedenza; l'insoddisfazione dei cittadini può incidere sugli indicatori di *accountability* e legalità del Paese, mentre l'incapacità delle istituzioni di capire i bisogni dei cittadini può incidere sulla capacità di riforma e sulla qualità della *governance*.

È ragionevole ipotizzare che il forte legame tra la qualità della *governance* e la legalità incida sulle percezioni dei cittadini sull'"equità" (qui intesa come "essere giusto") con cui viene amministrata la "giustizia" (intesa come ordinamento giuridico nel complesso). L'effetto della legalità si trasmette attraverso il canale della *governance* e influisce sulle percezioni dei cittadini: positivamente, quando la legalità è forte, negativamente quando viceversa è debole<sup>50</sup>.

**Figura 21: Correttezza della giustizia e legalità, anno 2004.**



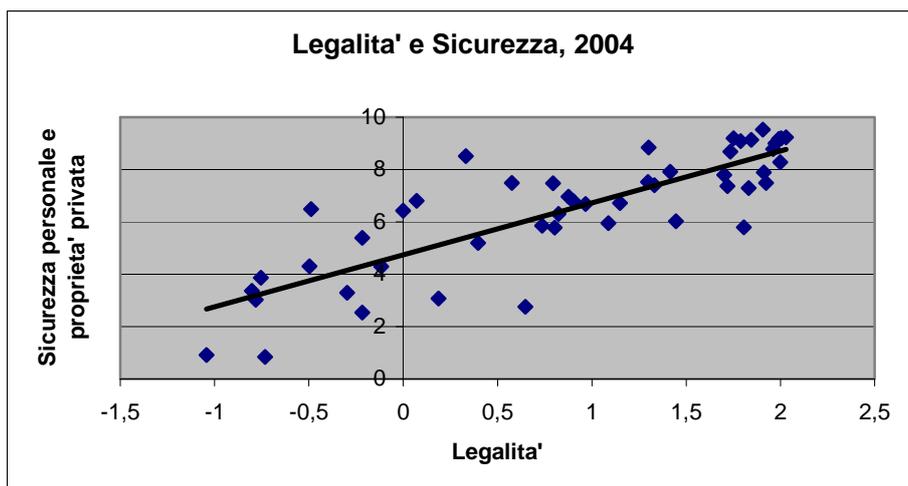
Fonti: Elaborazione degli autori su dati IMD, *World Competitiveness Yearbook 2004*, e BM.

La figura 21 conferma le precedenti considerazioni e mostra che, nei Paesi del campione in esame, bassi livelli di legalità sono associati ad una diffusa percezione di ingiustizia o "non equità" del sistema giuridico.

Nella figura 22 allarghiamo il contesto descritto dall'indicatore di giustizia, e adottiamo un'ottica che comprenda anche le percezioni dei cittadini relativamente al livello di sicurezza interna. Le considerazioni relative ai canali di trasmissione valgono, in modo analogo, anche in questo contesto.

**Figura 22: Rispetto dei diritti, sicurezza personale e legalità, anno 2004.**

<sup>50</sup> Per il caso italiano si veda il paragrafo 2.



Fonti: Elaborazione degli autori su dati BM e IMD, *World Competitiveness Yearbook 2004*.  
Alti livelli dell'indice di diritti e sicurezza personale indicano percezioni positive.

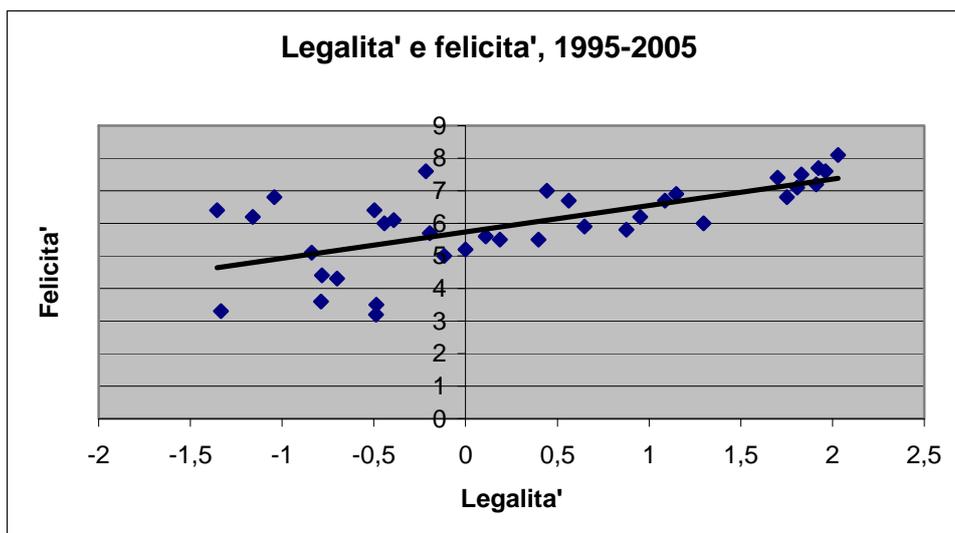
A conferma delle precedenti considerazioni, l'evidenza empirica mostra che alti livelli di legalita' sono generalmente associati a percezioni positive relativamente allo stato di diritto e di sicurezza personale all'interno dei diversi Paesi.

In conclusione, le considerazioni che abbiamo svolto hanno evidenziato, sia sul piano politico-istituzionale che su quello sociale e individuale, alcuni fondamentali aspetti della legalita', e nel suo riflettersi sia in una buona *governance* della cosa pubblica, che in una migliore qualita' della vita tanto individuale quanto comunitaria. Tuttavia, i costi sociali della illegalita' gravano maggiormente sulle fasce più deboli della società e quelle che hanno meno "voce", hanno cioè meno possibilità di agire sul corpo politico. Tra questi spiccano i minorenni e gli immigrati. Una società che dia "voce" e migliori diritti politici a questi gruppi mostrerebbe una notevole lungimiranza.

#### 10. Legalita' e felicita'.

Da quanto detto, emerge con un certo grado di chiarezza che c'e' una relazione positiva fra grado di legalita' di una comunita' e la felicita' dei suoi membri. Ovviamente, non e' un legame diretto, ma mediato da tutta la serie di passaggi che attraverso il rafforzamento dei diritti e delle istituzioni democratiche, permettono una maggiore vicinanza dei cittadini alle istituzioni e una maggiore partecipazione democratica, *de jure* e *de facto*. Inoltre, la stessa legalita' fa parte di quell'insieme di elementi che fanno parte della dotazione di capitale sociale di una comunita' e dei suoi membri; e anche da questa prospettiva, una maggiore dotazione di capitale sociale, migliorando la qualita' della vita, risulta positivamente correlata con la felicita' dei membri della comunita'. Questi dati sono presentati in figura 23.

**Figura 23: Legalita' e felicita', 1995-2005**



Fonte: Elaborazione dell'autore su dati BM e R. Veenhoven, 2006.

In precedenti lavori abbiamo chiarito come corruzione e illegalità siano fattori frenanti della crescita economica tramite, ad esempio, l'aumento del rischio e dei tassi di interesse, o la diminuzione degli investimenti diretti esteri.

Per converso la legalità può connotarsi come un fattore coadiuvante della crescita economica, ma questo è solo un aspetto della questione. Quello che, con molte semplificazioni, abbiamo cercato di mettere in evidenza qui è che la legalità ha una relazione con svariate variabili di *governance* e istituzionali, sulle quali può avere un impatto positivo. Per questo tramite, essa rafforza le istituzioni democratiche. I lavori sulla economia della felicità hanno mostrato come forme di partecipazione alla vita democratica o la stessa possibilità di tale partecipazione e di inclusione sociale<sup>51</sup> siano a loro volta elementi importanti nel benessere dichiarato delle persone. Inoltre, la legalità non solo ha un impatto sulle strutture istituzionali, ma anche su quelle sociali, poiché rafforzando la democrazia, può stimolare società più aperte e inclusive, e quindi più pluraliste.

L'importanza di questi elementi "intangibili", in parte anche noti come capitale sociale, viene messa in rilievo dal concetto di felicità e dai relativi dati presentati sopra.

Inoltre, se ciò che l'economia "tradizionale" ci ha insegnato e indicato come obiettivi fondamentali (la ricchezza, i beni) cominciano ad essere considerati al più strumenti o obiettivi intermedi rispetto a quello ultimo della felicità, la cui essenza resta ancora molto vaga, ebbene allora non ci resta che continuare, andare "oltre", alla ricerca di quel valore che rende ciò che ci circonda "significativo in se stesso e non semplicemente perché appaghi un bisogno"<sup>52</sup>.

Questi aspetti, lungi dall'essere lontani dall'economia, sono da qualche tempo elementi importanti al centro di nuove ricerche interdisciplinari e finalmente superano un semplice (e umanamente riduttivo) materialismo meccanicistico che a lungo ha connotato l'economia, e l'avvicinano ad un ben più complesso approccio alle scienze umane e sperimentali.

<sup>51</sup> Proprio perché anche una attitudine sociale di apertura e di inclusione sono fonti di benessere individuale, la capacità stessa di un sistema politico e di un ordinamento giuridico di "includere" mutate condizioni sociali, economiche e culturali in forme di partecipazione politica e di tutela giuridica sono da considerarsi latrici di benessere.

<sup>52</sup> Si veda il testo di R. De Monticelli, 2007, pag. 130.

*Appendice I: Lista dei Paesi inclusi nelle figure*

Questa e' la lista completa, ma in singole figure alcuni Paesi possono essere esclusi per mancanza del dato relativo.

ALBANIA	MACEDONIA
ALGERIA	MADAGASCAR
ANGOLA	MALAWI
ARGENTINA	MALAYSIA
ARMENIA	MALI
AUSTRALIA	MALTA
AUSTRIA	MAURITIUS
AZERBAIJAN	MEXICO
BAHRAIN	MOLDOVA
BANGLADESH	MONGOLIA
BARBADOS	MOROCCO
BELARUS	MOZAMBIQUE
BELGIUM	MYANMAR
BELIZE	NAMIBIA
BENIN	NEPAL
BOLIVIA	NETHERLANDS
BOSNIA-HERZEGOVINA	NEW ZEALAND
BOTSWANA	NICARAGUA
BRAZIL	NIGER
BULGARIA	NIGERIA
CAMEROON	NORWAY
CANADA	OMAN
CHAD	PAKISTAN
CHILE	PANAMA
CHINA	PAPUA NEW GUINEA
COLOMBIA	PARAGUAY
Congo, Dem. Rep. (Zaire)	PERU
CONGO	PHILIPPINES
COSTA RICA	POLAND
CROATIA	PORTUGAL
CUBA	QATAR
CYPRUS	ROMANIA
CZECH REPUBLIC	RUSSIA
DENMARK	SAUDI ARABIA
DOMINICAN REPUBLIC	SENEGAL
ECUADOR	SIERRA LEONE
EGYPT	SINGAPORE
EL SALVADOR	SLOVAK REPUBLIC
ERITREA	SLOVENIA
ESTONIA	SOUTH AFRICA
ETHIOPIA	SPAIN
FINLAND	SRI LANKA
FRANCE	SUDAN
GABON	SURINAME

GAMBIA	SWAZILAND
GEORGIA	SWEDEN
GERMANY	SWITZERLAND
GHANA	SYRIA
GREECE	TAIWAN
GUATEMALA	TAJKISTAN
HAITI	TANZANIA
HONDURAS	THAILAND
HONG KONG	TRINIDAD AND TOBAGO
HUNGARY	TUNISIA
ICELAND	TURKEY
INDIA	TURKMENISTAN
INDONESIA	UGANDA
IRAN	UKRAINE
IRAQ	UNITED ARAB EMIRATES
IRELAND	UNITED KINGDOM
ISRAEL	UNITED STATES
ITALY	URUGUAY
JAMAICA	UZBEKISTAN
JAPAN	VENEZUELA
JORDAN	VIETNAM
KAZAKHSTAN	YEMEN
KENYA	ZAMBIA
KOREA, SOUTH	ZIMBABWE
KUWAIT	
KYRGYZ REPUBLIC	
LATVIA	
LEBANON	
LIBYA	
LITHUANIA	
LUXEMBOURG	

## Bibliografia

Abed, T. George e Sanjeev Gupta (a cura di), (2002), *Governance, Corruption and Economic Performance*, IMF, Washington DC.

Acemoglu, Daron e James A. Robinson (2006), *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge University Press, New York (NY).

Akerlof, George e Robert Shiller (2009), *Animal spirits: how human psychology drives the economy, and why it matters for global capitalism*, Princeton University Press, Princeton (NJ).

Altheide, David (2002), *Creating Fear: News and the Construction of Crisis*, Aldine de Gruyter, Hawthorne (NY).

Ambrosini, Maurizio (2005), *Scelte Solidali – L’Impegno per gli Altri in Tempo di Soggettivismo*, Il Mulino, Bologna.

Ammermüller, Andreas (2005), “Poor background or low returns? Why immigrant students in Germany perform so poorly in PISA”, *Education Economics*, 15 (2), 215-230.

Aoki, Masanao e Hiroshi Yoshikawa (2007), *Reconstructing Macroeconomics – a perspective from statistical physics and combinatorial stochastic processes*, Cambridge University Press, New York (NY).

Arendt, Hannah (2004), *Responsabilità e giudizio*, Einaudi, Torino.

Arendt, Hannah (1964), “La responsabilità personale sotto la dittatura”, tr. it. 2004 in *Responsabilità e giudizio*, Einaudi, Torino.

Aristotele, *Etica nicomachea*, a cura di A. Fermani (2008), *Le tre etiche*, Bompiani, Milano.

Arnone, Marco (2009a), “Programmi internazionali anti-riciclaggio: supervisione globale e situazione italiana”, in C. Bellavite Pellegrini e P. Foglizzo (2009).

Arnone, Marco (2009b), “Economia delle mafie: dinamiche economiche e di *governance* e valutazione di sequestri e confische di beni mafiosi”, in *Studi sulla Questione Criminale*, 03/2009.

Arnone, Marco (2004a), “Teoria dei Processi Imitativi e Applicazioni Economiche”, Department of Economics and Quantitative Methods, *Catholic University of Piacenza, Working Paper*, N. 14, Piacenza (Italy), febbraio 2004.

Arnone, Marco (2004b), “Comportamenti Imitativi, Contagio e Conformismo in un Contesto di Autorganizzazione”, Economic Systems and Quantitative Methods Department - *University of Eastern Piedmont – Novara (Italy), Working Paper*, N. 73/04, maggio 2004.

Arnone, Marco (1997), “Exchange Rates, Herd Behaviour and Multiple Equilibria”, *Quaderni dell’Istituto di Politica Economica, Working Paper*, N. 23, Catholic University of Milan (Italy).

- Arnone, Marco, Carlo Bellavite Pellegrini e Francesco Graziadei (2006), *Il Venture Capital per lo sviluppo – una analisi delle economie emergenti*, Prefazione di Pier Carlo Padoan. Vita e Pensiero, Milano.
- Arnone, Marco, Salim Darbar e Alessandro Gambini (2007), “Financial Sector Governance in Banking Supervision: Theory and Practices”, in D. Masciandaro e M. Quintyn (a cura di) (2007).
- Arnone, Marco e Piercamillo Davigo (2005), “Arriva la crisi, subito spunta la corruzione”, *Vita e Pensiero*, n. 5 (settembre-ottobre), p. 44-51.
- Arnone, Marco e Eleni Iliopulos (2007), “Istituzioni Internazionali: Giustizia, Equità, Legalità”, in Carlo Casalone e Paolo Foglizzo (a cura di), *Volare alla giustizia senza schermi – un percorso interdisciplinare oltre l’etica*. Prefazione di Carlo Maria Martini. Vita e Pensiero, Milano.
- Arnone, Marco e Eleni Iliopulos (2005), *La Corruzione Costa – Effetti Economici, Istituzionali e Sociali*; Prefazione di V. Tanzi, Introduzione di G. Forti, Vita e Pensiero, Milano.
- Barro, Robert J. (2000), “Rule of Law, Democracy, and Economic Performance”, in *2000 Index of Economic Freedom*, Heritage Foundation, [www.heritage.org/index/downloads.cfm](http://www.heritage.org/index/downloads.cfm)
- Bartolini, Stefano e Luigi Bonatti (2008), “The role of social capital in enhancing factor productivity: Does its erosion depress per capita GDP?”, *Journal of Socio-Economics*, 2008. v. 37, p. 1539-1553.
- Beccaria, Cesare (1994), *Dei delitti e delle pene*, a cura di F. Venturi, Einaudi, Torino.
- Becucci, Stefano (2006), *Criminalità Multi-etnica: I Mercati Illegali in Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Bellavite Pellegrini, Carlo e Paolo Foglizzo (2009), *Rapina senza scasso*, Editore Monti. In corso di pubblicazione.
- Bitjoka, Otto e Marina Gersony (2007), *Ci Siamo – Il Futuro dell’Immigrazione in Italia*, Sperling e Kupfer Editori, Milano.
- Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (2004), *Il dizionario di politica*, UTET Libreria.
- Booth, Cherie (2007), “Don’t Let Culture Be an Excuse for Demeaning Women”, *Guardian online*, 28 Ottobre. <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/story/0,,2200626,00.html>
- Bosi, Stefano, Eleni Iliopulos e Hubert Jayes (2007), “Are immigrants a gain or a burden on Welfare-State natives”, presentato alla Conferenza ASSET 2007, Padova, 2-4 novembre. <http://www.economia.unipd.it/asset2007/>
- Bosi, Stefano, Eleni Iliopulos e Francesco Magris (2006), “Immigrants’ Skills and Selective Policies”, paper presented at the *Second Economic Policy and Open Economy Macro Workshop*, 19-20 May 2006, University A. Avogadro, Novara (Italy). [http://www.unicatt.it/convegno/open\\_economy/programme\\_2006.htm](http://www.unicatt.it/convegno/open_economy/programme_2006.htm)
- Bruni, Luigino e Pier Luigi Porta (a cura di) (2004), *Felicità ed economia*, Guerini e associati, Milano.

Bruni, Luigino e Pier Luigi Porta (a cura di) (2006), *Felicità e libertà – economia e benessere in prospettiva relazionale*, Guerini e associati, Milano.

Campiglio, Luigi (2005), *Prima le donne e i bambini – chi rappresenta i minorenni?*, Il Mulino, Bologna.

Canfora, Luciano (2006), *La democrazia – storia di un’ideologia*, Laterza, Roma-Bari.

Caritas (2008), *Dossier statistico immigrazione*, Caritas Italiana – Fondazione Migrantes.

Cartocci, Roberto (2007), *Mappe del tesoro – Atlante del capitale sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Casadio, Piero, Alessandra Staderini e altri (2009), *L’economia delle regioni italiane nel 2008*, serie Economie regionali, Banca d’Italia, n. 61.

Cisterna, Alberto (2009), “Più controlli sui fondi sporchi”, *Il Sole 24 Ore*, 18 luglio, p. 7.

Ciccarello, Elena (2009), “Sabella: Basta con l’immagine patinata della mafia”, intervista ad A. Sabella, *Narcomafie*, 1/2009, p. 57-58.

Colombo, Gherardo (2008), *Sulle regole*, Feltrinelli.

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare (2008), *Relazione Annuale Sulla ‘Ndrangheta*, 20 febbraio, p. 117, relatore Francesco Forgione, XV Legislatura. Per l’ampia disponibilità di documenti e dati, si consiglia: <http://www.camera.it/bicamerale/leg15/commbicantimafia/>

Cuomo, Franco (2005), *I Dieci – Chi erano gli scienziati italiani che firmarono il Manifesto della razza*, Baldini Castaldi Dalai editore, Milano.

Daveri, Francesco e Cecilia Iona-Lasino (2005), “Italy’s Decline: Getting the Facts Right”, *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, vol. 64, n. 4, settembre, p. 365-410.

Davigo, Piercamillo e Grazia Mannozi (2007), *La Corruzione in Italia – Percezione sociale e controllo penale*, Laterza, Bari.

De Monticelli, Roberta (2007), *Sullo spirito e l’ideologia – Lettera ai cristiani*, Baldini Castaldi Dalai, Milano.

Feng, Yi (2005), *Democracy, Governance and Economic Performance: Theory and Evidence*, The MIT Press, Cambridge (Mass).

Forti, Gabrio (2007), *Alla ricerca di un luogo per la laicità: il “potenziale di verità” nelle democrazie liberali*, relazione presentata al Convegno: “Valori e secolarizzazione nel diritto penale”, Verona 9-10 marzo 2007.

Forti, Gabrio (2005), “Il ‘fiume inondatore’ della politica. Sull’indipendenza delle istituzioni”, *La Rivista del Clero Italiano*, Anno LXXXVI, fasc. 3, p. 202-215.

Forti, Gabrio (a cura di) (2003), *Il prezzo della tangente – La corruzione a dieci anni da “mani pulite”*, Vita e Pensiero, Milano.

Freedom House (vari anni), *Annual Survey of Press Freedom*, [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)

Frey, Bruno S. e Alois Stutzer (2006), *Economia e Felicità – Come l'economia e le istituzioni influenzano il benessere*, Il Sole 24 Ore, Milano.

Glaeser, L. Edward e Raven Sachs (2004), “Corruption in America”, *Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper*, N. 2043.

Goldhagen, Daniel J. (1997), *I volenterosi carnefici di Hitler*, Mondadori, Milano.

Gupta, Sanjeev, Hamid R. Davoodi e Erwin R. Tjongson (2002), “Corruption and the Provision of Health Care and Education Services”, in George T. Abed e Sanjeev Gupta (a cura di), *Governance, Corruption and Economic Performance*, IMF, Washington DC.

Hameed, Farhan (2005), “Fiscal Transparency and Economic Outcomes”, *IMF Working Paper*, N. 05/225, Washington DC.

Kapstein, Ethan (2004), “Behavioural Foundations of Democracy and Development”, *Center for Global Development Working Paper*, n. 52, dicembre.

Kaufmann, Daniel (2004), “Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World”, in *Global Competitiveness Report 2004/2005*, The World Bank Institute, Washington DC, p. 83-102.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay e Massimo Mastruzzi (2004-2007), *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*, The World Bank, Washington DC.

Küng, Hans (2005), *Islam – passato, presente e futuro*, Rizzoli, Milano.

Ingargiola, Francesco (2008), *Relazione per l'Inaugurazione dell'anno giudiziario 2008*, Caltanissetta, 26 gennaio, [http://www.giustizia.it/uffici/inaug\\_ag/ag2008/ag2008\\_cl.htm](http://www.giustizia.it/uffici/inaug_ag/ag2008/ag2008_cl.htm)

International Institute for Management Development - IMD (2004), *World Competitiveness Yearbook*, IMD World Competitiveness Center, Lousanne (Switzerland).

International Monetary Fund, *Online databases*, [www.imf.org](http://www.imf.org)

*Leggi di Manu*, testo sanscrito. In italiano è disponibile il testo curato da W. Doniger (1996), *Le leggi di Manu*, tr. it. T. Ripepi, Adelphi, Milano.

Liedtke, Michael (2006), *Venture Capitalists Betting on Immigrants*, Associated Press, 15 novembre.

Masciandaro, Donato e Marc Quintyn (a cura di) (2007), *Designing Institutions for Financial Stability - Independence, Accountability and Governance*, Edward Elgar.

Mauro, Paolo (1995), “Corruption and Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110 (agosto), p. 681-712.

Mauro, Paolo (1998), "Corruption and the Composition of Government Expenditure", *Journal of Public Economics*, Vol. 69, p. 263-279.

Mauro, Paolo (2002), "The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth", *IMF Working Paper*, N. 02/213, Washington DC.

Milella, Liana (2009), "Corte dei Conti, col Lodo Bernardo niente indagini su premier ed enti", *Repubblica online*, 27 luglio ([www.repubblica.it/2009/06/sezioni/politica/giustizia-11/lodo-bernardo/lodo-bernardo.html](http://www.repubblica.it/2009/06/sezioni/politica/giustizia-11/lodo-bernardo/lodo-bernardo.html)).

New York Times (1916), *Immigration After War Will Break All Records*, 17 dicembre; riportato in [http://www.lavoce.info/binary/la\\_voce/articoli/MigrazioniNYT.1194522785.pdf](http://www.lavoce.info/binary/la_voce/articoli/MigrazioniNYT.1194522785.pdf)

OECD (2009), *Top of the Class – High Performers in Science in PISA 2006*, Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/44/17/42645389.pdf>

OECD (2006), *Where Immigrant Students Succeed – A Comparative Review of Performance and Engagement in PISA 2003*, Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/2/38/36664934.pdf>

Oppenheim, F. E. (2004), "Giustizia", in N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino, *Il Dizionario di Politica*, UTET Libreria, Torino.

Palazzolo, Salvo (2009), "Patto mafia-Servizi, inchiesta riaperta", *Repubblica*, 22 luglio. <http://www.repubblica.it/2009/07/sezioni/cronaca/mafia-8/inchiesta-riapeerta/inchiesta-riapeerta.html>

Pellegrini, Lorenzo e Reyer Gerlagh (2004), "Corruption's Effect on Growth and its Transmission Channels", *Kuklos*, Vol. 57/3, p. 429-456.

Pepino, Livio (2007), "La democrazia dimezzata", *Narcomafie*, n. 7/8, p. 1.

Pepino, Livio (2005), *Andreotti, la mafia, i processi – analisi e materiali giudiziari*, EGA Editore, Torino.

Pico della Mirandola, Giovanni (1486), *Discorso sulla dignità dell'uomo*, a cura di G. Tognon (1987 sul testo del 1504) e traduzione di E. Garin (1942).

Platone, *Repubblica*, a cura di R. Radice, in *Tutti gli scritti*, a cura di G. Reale (2000), Bompiani, Milano.

Pophal, Peter (2007), "Outcast: Italy turns on its immigrants in wake of murder", *The Independent*, 3 novembre, p. 1, <http://news.independent.co.uk/europe/article3124253.ece>

Popper, Karl R. (1945), *The open society and its enemies*, Routledge & Kegan Paul, Londra; tr. it. a cura di Dario Antiseri (2003), *La società aperta e i suoi nemici*, Armando, Roma.

Popper, Karl R. (1982), *Postscript to the Logic of Scientific Discovery*, Hutchinson & Co., Londra; trad.it. *Poscritto alla logica della scoperta scientifica*, vol. I, Il Saggiatore, Milano, 1984.

- Popper, Karl R. (1994), *Alles Leben ist Problemlösen. Über Erkenntnis, Geschichte und Politik*; trad.it. *Tutta la vita è risolvere problemi: scritti sulla conoscenza, la storia e la politica*, Bompiani, Milano, 1996 e 2004.
- Popper, Karl R. (1976), *Unended Quest*, Fontana, Londra; trad. it. *La ricerca non ha fine*, Armando, Roma, 1997.
- Putnam, Robert, Robert Leopardi e Raffaella Nanetti (1992), *Making Democracy Work – Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press; trad. it. *La Tradizione Civica nelle Regioni Italiane*, Mondadori, Milano, 1993.
- Schiavone, Aldo (2005), *Ius – L'invenzione del diritto in Occidente*, Einaudi, Torino.
- Schiavone, Aldo (2007), *Storia e destino*, Einaudi, Torino.
- Senofonte, *I quattro libri di Senofonte dei detti memorabili di Socrate*, a cura di Alessandro Verri (1806), traduzione di Michel Angelo Giacomelli antecedente al 1774, pubblicato da N. Bettoni, Brescia.
- Solivetti, Luigi Maria (2004), *Immigrazione, integrazione e crimine in Europa*, Il Mulino, Bologna.
- Svimez (2005 e 2009), *Rapporto sull'economia del mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.
- Tanzi, Vito (2006), "Corruption and Economic Activity", *Distinguished Lecture Series 26*, The Egyptian Center for Economic Studies, Il Cairo (Egitto), dicembre
- The Economist (2004), *World in Figures*, Edizione 2004.
- Transparency International (vari anni), *Corruption Perception Index*, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
- Transparency International (vari anni), *Bribe Payers Index*, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
- Transparency International (vari anni), *Global Corruption Barometer*, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
- United Nations Organization (vari anni), *Human Development Report*, New York.
- Veenhoven, Ruut (2006), *Average happiness in 95 nations 1995-2005*, World Database of Happiness, Rank Report 2006-1d, [www.worlddatabaseofhappiness.eur.nl](http://www.worlddatabaseofhappiness.eur.nl)
- Visco, Ignazio (2009), *Investire in conoscenza – Per la crescita economica*, Il Mulino, Bologna.
- World Bank, *Online databases*, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- World Bank, *Governance and Anti-Corruption*, [www.worldbank.org/wbi/governance](http://www.worldbank.org/wbi/governance)