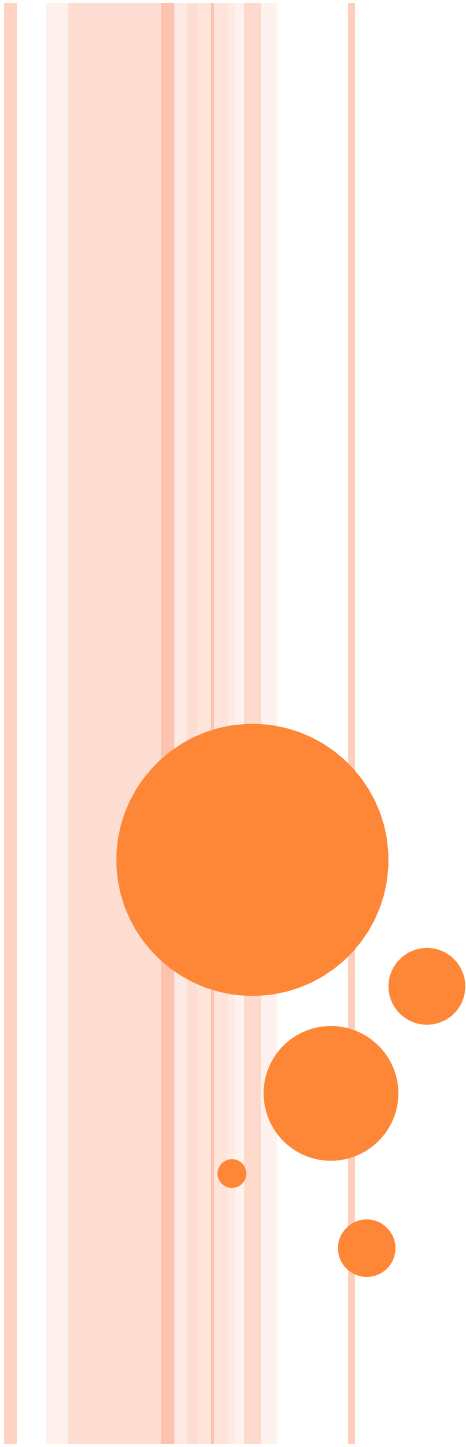




PRESENTAZIONE DEL CORSO

I COSTI ECONOMICI E SOCIALI DELLA CORRUZIONE. COME PREVENIRLI E CONTRASTARLI

**LEZIONE 1
GIOVEDÌ 10 NOVEMBRE
11.30-14.30**

INTRODUZIONE

- **Contenuti:** presentazione dei principali contenuti della normativa vigente sulle politiche di prevenzione della corruzione, della trasparenza e dei rapporti con la performance
- **Testi:** Cap.III. Le politiche di prevenzione della corruzione: la ricerca dell'integrità in assenza di capacità, di F. Di Mascio e A. Natalini, in G. Capano e A. Natalini, *Politiche Pubbliche in Italia*, Il Mulino, Bologna; PNA ANAC 2019 e relativi allegati; Delibera Anac 294/2021
- **Modalità:** lezioni frontali; ospiti esterni (Prof. Natalini, ANAC; Dott. Liberato Russo, OIV; Prof. Cicatiello, FOIA, Dr. Barbara Neri); presentazione *project work* di gruppo
- **Esame finale:** orale di circa 30 minuti (giovedì 22 dicembre ore 10) insieme a Prof. Rippa (media voto per i due moduli); considerate anche le presentazioni di gruppo e i lavori individuali (+ attiva partecipazione alle discussioni in aula)



PROJECT WORK

- **Formazione gruppi:** 4-5 gruppi di 2-3 persone
- **Scelta di un ente pubblico** (entro 17 novembre): sito web e analisi Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO, 2022) che sostituisce Piano della Performance (PdP) e Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PtPCT); ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV)
- **Presentazione lavori di gruppo in aula** (circa 30 minuti): power-point (20-30 slide), fine novembre/inizio dicembre
 - analisi generale dell'ente: dove trovo le informazioni (**amministrazione trasparente**)? Si trovano dati per le diverse annualità?
 - tutti gli atti sono pubblicati secondo le caratteristiche del d.lgs 33/2013 (riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle PA)?
- **Relazione individuale** (3-5 pp. word) selezionando uno dei tre ambiti: trasparenza, anticorruzione e loro relazione con la performance durante le 4 fasi (programmazione, gestione, monitoraggio, rendicontazione) analisi critica



COSA È LA CORRUZIONE?

- **Definizione penalistica:** comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio...
- Approccio di *policy* mira a prevenire il rischio corruttivo:
 - **misure oggettive:** incidono sull'organizzazione e sul funzionamento delle PA (rotazione del personale, controlli, trasparenza, formazione)
 - **misure soggettive:** concorrono alla prevenzione della corruzione proponendosi di evitare una più vasta serie di comportamenti devianti
- legge 190/2012: nozione ampia di “prevenzione della corruzione”, che comprende una vasta serie di misure con cui si creano le condizioni per rendere sempre più difficile l'adozione di comportamenti di corruzione nelle PA e nei soggetti, anche privati, considerati dalla legge 190/2012



PERCORSI DELL'ANTICORRUZIONE

- Corruzione destinata a scomparire con il progressivo avanzare della modernizzazione? 1990s consenso globale su danni politici, sociali ed economici non solo nei paesi arretrati (e nuove democrazie ex URSS) ma anche in molte democrazie avanzate (**scandali politici**)
- attivismo degli organismi internazionali (Banca Mondiale, Ocse, Nazioni Unite, Consiglio d'Europa, Commissione europea) e delle organizzazioni non governative (*Transparency International*)
- **politica internazionale per l'integrità** (De Sousa, Larmour e Hindness 2009): nuovi strumenti di prevenzione (accesso alle informazioni, *risk management*, rotazione degli incarichi, *whistleblowing*, regolazione dei conflitti d'interesse) oltre alle tradizionali misure repressive
- adozione della **strategia dell'istituzionalizzazione** (Dente 2011): introduzione di una **agenzia anticorruzione** per sostenere l'attuazione degli strumenti di prevenzione della corruzione stabiliti da art. 6 Convenzione ONU contro la Corruzione, UNCAC



PERCORSI DELL'ANTICORRUZIONE

- raccomandazioni degli organismi internazionali (consenso globale) = stimolo esterno non vincolante; effetto sulle politiche nazionali mediato dalla risposta degli attori domestici (Borz 2018) = **varianza delle risposte nazionali alla corruzione**
- organismi internazionali fanno ricorso a strumenti di *soft governance* (*benchmarking*, valutazione tra pari relativamente all'adozione degli strumenti di prevenzione) cui non sono associati cogenti meccanismi di condizionalità
- misurazione dell'efficacia degli strumenti di prevenzione della corruzione da parte degli organismi internazionali: **indicatori** ritenuti **non affidabili** dalla comunità accademica (TI: percezioni di esperti e imprenditori), non rilevano la complessità dei fenomeni corruttivi (Heywood e Rose 2014)
- stimolo esterno innesca il cambiamento quando l'offerta di supporto tecnico e legittimazione simbolica da parte degli organismi internazionali incontra la **domanda di riforme** da parte degli attori domestici (Berliner 2016)



APPROCCIO DEL PRINCIPALE-AGENTE

- Persson, Rothstein e Teorell 2013: corruzione origina dai comportamenti opportunistici dei detentori di cariche pubbliche che sfruttano le **asimmetrie informative** associate alla delega
- prevenzione della corruzione = ridurre le asimmetrie informative per mitigare il **monopolio** in cui operano gli agenti, limitando la loro **discrezionalità** e aumentando la probabilità di svelare comportamenti opportunistici attraverso trasparenza e controllo che assicurano l'*accountability* degli agenti

Critiche all'approccio del principale-agente:

- + sanzioni funzionano solo nel breve termine, servono **ricompense** per comportamenti non opportunistici e **campagne di comunicazione** sull'effettività delle norme e la percorribilità di vie di accesso non corruttive alle prestazioni pubbliche (Batory 2012)
- no attenzione alle radici istituzionali della corruzione sistemica; persiste perché **mancano gli incentivi** per gli attori ad attivare gli strumenti di prevenzione nei contesti dove è diffusa la percezione di comportamenti opportunistici altrui



APPROCCIO DELL'AZIONE COLLETTIVA

- solo la mobilitazione sociale può risolvere la corruzione sistemica: mobilitazione è assicurata da **imprenditori politici** capaci di cementare una ampia **coalizione sociale** nel lungo periodo
- **circolo virtuoso** in cui il cambiamento radicale è sostenuto da aspettative circa la convenienza dei comportamenti ispirati all'integrità, alimentate dalla credibilità dell'impegno riformatore (Mungiu-Pippidi e Johnston 2017)
- **Critica**: problemi dell'azione collettiva e dell'asimmetria informativa coesistono nei processi di riforma: spesso le politiche anticorruzione falliscono perché non sanno individuare alternative funzionali alla corruzione (Marquette e Peiffer 2018)



APPROCCIO DELL'ISTITUZIONALISMO STORICO

- **giunture critiche** = unica occasione per la radicale rottura della *path dependence* delle politiche (Howlett 2009)
- **complessità della causalità congiunturale**: cambiamento segue percorsi imprevedibili e differenziati sulla base delle contingenze del contesto che conducono (o meno) alla adozione di diversi strumenti di prevenzione della corruzione nel corso del tempo
- **instabilità dei governi** preclude l'attivazione dei circoli virtuosi dell'anticorruzione attraverso ampia mobilitazione sociale in molti paesi affetti da corruzione sistemica (Fritzen e Dobel 2018)
- successo delle strategie di **cambiamento incrementale** attivate da cerchie dominate dai tecnici (Bersch 2016): non mirano a realizzare un pacchetto di riforme radicali ma ad adottare interventi mirati alla soluzione di specifici problemi



APPROCCIO DELL'ISTITUZIONALISMO STORICO

- sequenza di cambiamenti incrementali tendono a rafforzarsi e cumularsi progressivamente nel corso tempo grazie al sostegno del **ritorno informativo positivo** del processo di attuazione (*feedback*)
- strategie incrementali sono risultate sostenibili in contesti caratterizzati da una ridotta dotazione di capacità istituzionale promuovendo **processi di apprendimento** ed evitando che le scelte sulle politiche di prevenzione della corruzione diventassero oggetto di contesa politica
- **sequenze reattive** si attivano più frequentemente quando il sistema di partito è caratterizzato da elevata competitività (Batory 2012; Schnell 2018)
- attori politici percepiscono i costi associati all'introduzione di strumenti anticorruzione che riducono il loro margine di discrezionalità nella distribuzione di risorse pubbliche, ma anche i **potenziali benefici** delle politiche anticorruzione



BENEFICI DELLE POLITICHE ANTICORRUZIONE

- ***Reputazionali***: si attivano quando la capacità dei governi di attuare le politiche anticorruzione è ritenuta bassa
 - meccanismo della *ri-elezione*: scatta quando l'esito delle elezioni è incerto in contesti in cui le dinamiche della competizione attribuiscono salienza alla lotta alla corruzione come fattore di credibilità della classe politica
- ***Informativi***: si attivano quando la capacità dei governi di attuare le riforme è ritenuta alta, due diversi meccanismi:
 - *assicurazione*: compagini di governo destinate a perdere il potere usano le politiche anticorruzione per vincolare i propri successori
 - *controllo incrociato* tra partner che viene attivato in coalizioni di governo frammentate



RISCHI DELLE POLITICHE ANTICORRUZIONE

- Sabina Schnell (2018): Romania, forte corruzione, politiche anti-corruzione introdotte da politici 'corrotti', perchè?
 - politiche intese come vetrine (*window dressing*)
 - facilitare un *monitoraggio bottom-up*
 - assicurare *accesso alle informazioni* al partito al potere nel caso perda le elezioni
- Decision-makers adottano politiche di trasparenza e anti-corruzione per **dimostrare la propria integrità** ma ne sottovalutano le conseguenze, pensando di poterne controllare l'implementazione (ma poi nuove informazioni sulla loro condotta li danneggiano)
- Competizione politica mantiene il tema dell'anticorruzione nell'**agenda politica**, spostando l'attenzione dall'adozione delle policy all'implementazione e portando a maggiore rispetto delle regole, a scapito dei politici che hanno mal calcolato le conseguenze delle proprie azioni



SEQUENZE REATTIVE

- ricerche sulle sequenze reattive hanno evidenziato anche il ruolo giocato dagli **attori che guidano le agenzie anticorruzione** introdotte in diversi paesi come effetto della pressione sovranazionale
- questi attori possono trasformare le politiche anticorruzione **da simbolo a realtà**, assicurando l'azione autonoma delle agenzie a dispetto della scarsa indipendenza formale che i politici tendono a concedere
- perché ciò avvenga è necessario che i leader delle agenzie anticorruzione sappiano **sfruttare le opportunità reputazionali** offerte dalle raccomandazioni degli organismi internazionali e dalla salienza dell'anticorruzione nella competizione politica (Tomic 2018)



PERCORSI DELL'ANTICORRUZIONE

○ Long-term historical winners

- Democrazie del Nord Europa dove la democratizzazione è stata profonda; società civile e burocrazia sono forti e contengono la discrezionalità della politica

○ Policy and political will-driven transformation

- Paesi affetti da corruzione sistemica dove si sono messi in moto dei circoli virtuosi dell'anticorruzione innescati dalla spinta dei movimenti sociali raccolta dalle elite politiche capaci di disegnare e attuare politiche efficaci (Singapore, Hong Kong, Macedonia, Montenegro, Estonia)
- modello “cane da guardia” attraverso l'agenzia anticorruzione con poteri di investigazione e sanzione : notevole successo a Singapore e Hong Kong



APPROCCI ALL'ANTICORRUZIONE

- **Indiretto:** si riducono le opportunità di corruzione riformando il settore pubblico (privatizzazioni, liberalizzazioni, new public management)
- **Repressione:** si riduce la propensione alla corruzione dimostrando l'efficacia di controlli e sanzioni
- **Mobilitazione sociale:** si raccoglie l'adesione di imprese, professionisti e gruppi per far percepire che la corruzione non è più tollerata
- **Prevenzione:** si riducono le asimmetrie informative tra principale e agente attraverso strumenti di trasparenza che riducono la discrezionalità dei detentori di cariche pubbliche



APPROCCI ALL'ANTICORRUZIONE

- **Big-bang:** solo la combinazione di strumenti sostenuti da ampia mobilitazione sociale può scuotere i paesi affetti da corruzione sistemica (corruzione come problema di azione collettiva)
- **Traiettorie alternative modellate dai contesti:** approccio mirato che tiene conto delle differenze settoriali e delle funzioni svolte della corruzione (ad es. *need corruption* molto diversa dalla *greed corruption*)



NEED VS. GREED CORRUPTION

Monika Bauhr (2016), Università di Gothenburg, analisi dati da Global Corruption Barometer 2013:

- presupposto: *accountability* democratica e mobilitazione dei cittadini = meno corruzione

Mobilitazione contingente rispetto al tipo di corruzione:

- ***need corruption***: corruzione necessaria per avere accesso a un giusto trattamento; cittadini sono più propensi a mobilitarsi percependo che anche altri lo faranno
- ***greed* (avidità) *corruption***: speciali vantaggi illeciti; porta smobilitazione, propensione a “free riding” (altri cittadini si mobiliteranno per me); *greed corruption* persiste anche in società con istituzioni funzionanti (Nord Europa)



I COSTI DELLA CORRUZIONE

- Negli anni '70 e '80 alcuni economisti e sociologi hanno dato una chiave di lettura positiva della corruzione
- A partire dagli anni '90, invece, le ricerche economiche hanno prevalentemente evidenziato i costi della corruzione, in termini di:
 - Riduzione della crescita;
 - Diminuzione della qualità e sostenibilità degli investimenti pubblici
 - Contrazione degli investimenti nel settore privato
 - Minori guadagni per le imprese (compensati dall'aumento del lavoro «nero» o dell'evasione fiscale)
 - Povertà e disuguaglianza sociale



I COSTI DELLA CORRUZIONE

- Anche ammettendo che la corruzione svolga un ruolo in certe fasi nello sviluppo politico e sociale, bisogna ugualmente tenere in considerazione i danni che dalla corruzione possono derivare
- La **corruzione** assomiglia, sotto molti aspetti, alla **combustione**: il fuoco è utilissimo alla vita dell'uomo. Buona parte della cultura e della tecnologia umana si basa su processi di combustione. Tuttavia, il fuoco può provocare incendi, con conseguenze molto gravi
- *I Piani Anticorruzione sono necessari, tanto quanto i Piani Antincendio...*



I COSTI DELLA CORRUZIONE

Costi della corruzione, 2 visioni:

1. **Costi = peso economico** della corruzione, cioè quantità di risorse (denaro e altre utilità) “investite” dai privati nella corruzione. Tale valore rappresenta una “tassa occulta” nei rapporti con la pubblica amministrazione, pagata per fornire o ricevere beni e servizi. Un tassa che sottrae ai privati risorse che potrebbero essere investite in altre attività economiche
2. **Costi = danni** causati dalla corruzione alla sostenibilità politica, ambientale, sociale e culturale



IL PESO ECONOMICO DELLA CORRUZIONE

- Il valore/costo economico totale della corruzione non può essere determinato in modo preciso. E' solo possibile fare delle **proiezioni**, basandosi sui casi di corruzione scoperti e perseguiti in sede giudiziaria
- Nel **2004** la Relazione Kauffman della World Bank ha stimato che il costo globale della corruzione sia pari al 3% del PIL mondiale, sottolineando, però, che questa percentuale del 3% potrebbe variare sensibilmente da Paese a Paese
- Nel **2011** la Commissione Europea ha stimato che la corruzione costi all'economia dell'UE **120 miliardi** di euro l'anno, dato confermato nel **2014**



I DANNI DELLA CORRUZIONE

La corruzione danneggia:

- il tessuto economico e produttivo
 - l'Ambiente
 - la credibilità delle istituzioni e della politica
 - il contesto sociale
-
- Danni così diffusi incidono gravemente sulla **sostenibilità** di un Paese, minando alle radici la possibilità di sviluppo e di benessere futuro



DANNI AL TESSUTO ECONOMICO E PRODUTTIVO

- La corruzione impedisce la libera concorrenza;
- Disincentiva la scelta degli operatori economici sulla base della loro reale capacità imprenditoriale e della qualità dei servizi offerti;
- Rende più difficile la nascita e lo sviluppo di nuove imprese
- Frena gli investimenti esteri



DANNI ALL'AMBIENTE

- dal 1 gennaio 2010 al 30 settembre 2012 In Italia sono state arrestate 1.109 persone per episodi di corruzione connessi ad attività dal forte impatto ambientale (*)
- La corruzione in campo ambientale produce serie conseguenze per la sicurezza e la salute dei cittadini: dalle opere pubbliche (ospedali, scuole, viadotti) realizzate con il “cemento depotenziato”, ai “ripristini ambientali” delle cave trasformate in discariche abusive di rifiuti (*)

(*) Libera, Legambiente, Avviso Pubblico,
*Corruzione. La tassa occulta che impoverisce e
inquina il paese*, Roma, 2012



DANNI ALLA CREDIBILITÀ DELLE ISTITUZIONI POLITICHE

- Come suggerito dal filosofo Hans Jonas, il funzionario pubblico disonesto mette a rischio *«il tessuto fiduciario su cui si fondano la società e la convivenza umana [...] mai garantito nella sua esistenza, totalmente dipendente da noi»*(*)
- I sistemi democratici si basano, più di altri, sulla *fiducia* dei cittadini nei partiti e nelle istituzioni. Fiducia che si esprime, ad esempio, nell'esercizio del diritto di voto (attraverso il quale si delega qualcuno a rappresentare i propri interessi)

(*) Hans Jonas, *Il Principio di Responsabilità*, Einaudi, 2009



DANNI AL CONTESTO SOCIALE

- La corruzione incide sulla composizione della spesa pubblica: si riducono le spese per *l'istruzione* e la *protezione sociale*, e si concentrano le risorse in settori più «produttivi» (di guadagni illeciti), come l'edilizia
- Chi ha un reddito medio-alto può compensare le carenze dei servizi pubblici, rivolgendosi al mercato privato
- Le carenze di servizi pubblici pesano invece su chi ha reddito basso o è indigente, con un aumento della disuguaglianza sociale



DANNI AL CONTESTO SOCIALE

- Infine, il *pactum sceleris* (scelleratezza) fra corrotto e corruttore rappresenta anche un modello di *relazione umana*, che può diventare un paradigma di esistenza sociale
- la corruzione «*non permette di crescere in libertà. Il corrotto non conosce la fraternità o l'amicizia, ma la complicità. [...] La corruzione non è un atto, ma uno stato, uno stato personale e sociale, nel quale uno si abitua a vivere [...] E' una cultura di pigmeizzazione*» (*)

Jorge Mario Bergoglio, *Guarire dalla Corruzione*,
2013

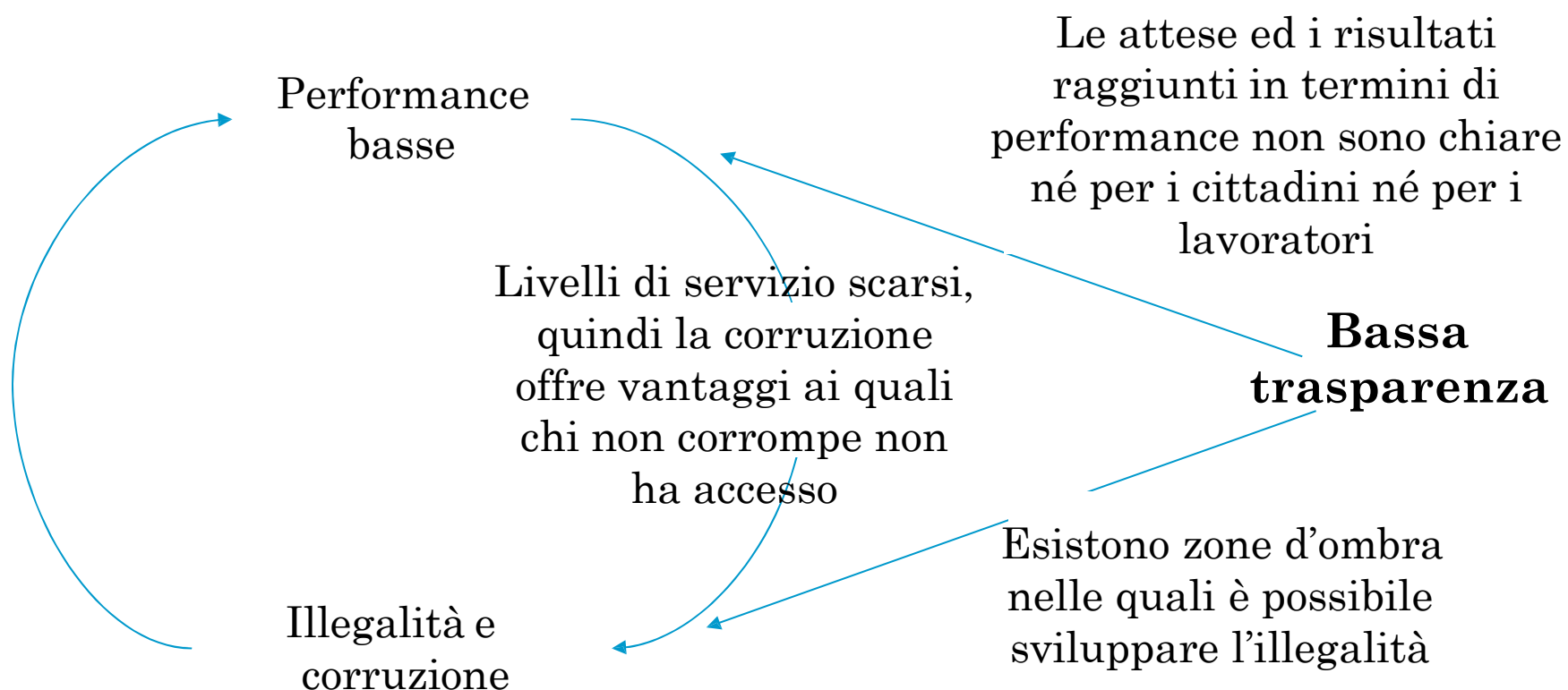


GLI EFFETTI DI UN'ELEVATA CORRUZIONE PERCEPITA

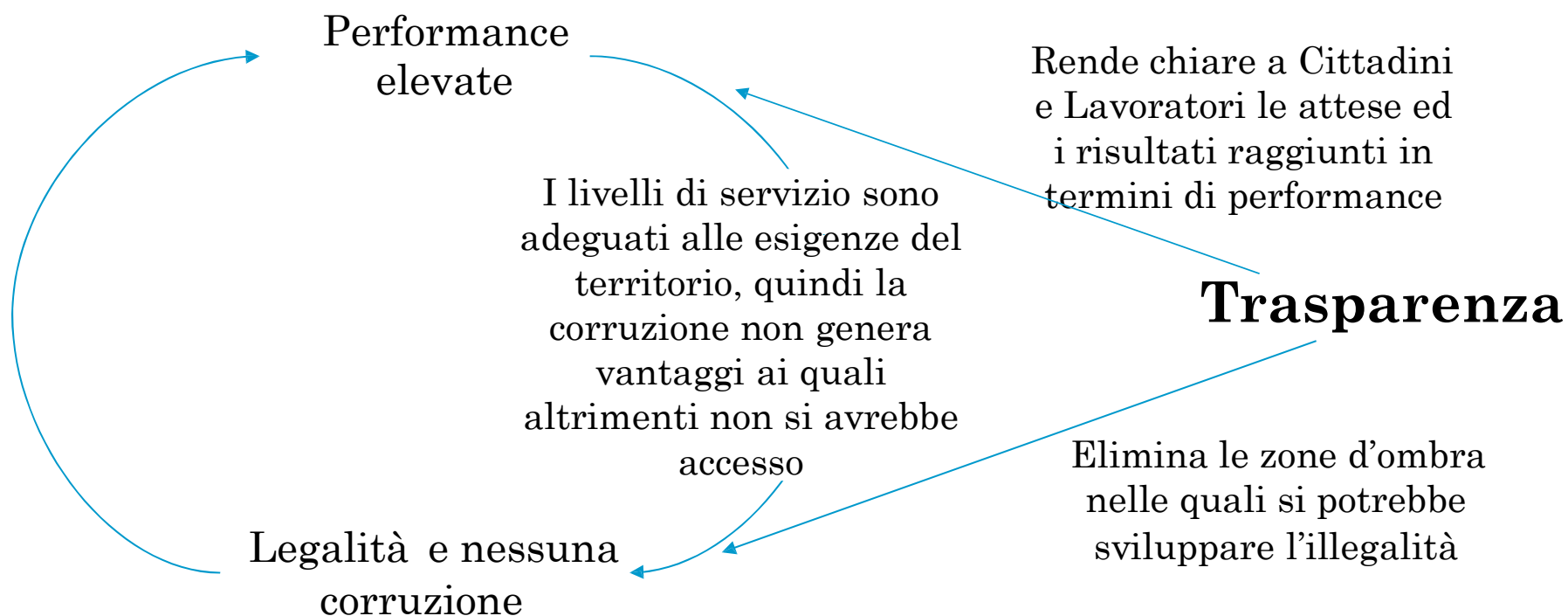
- Riduzione della soddisfazione verso il funzionamento della democrazia
- Riduzione della soddisfazione verso i politici (governo e opposizione)
- Riduzione della fiducia nei propri concittadini (soprattutto i burocrati)
- Riduzione della fiducia nelle istituzioni
- Maggiore propensione a trasgredire le regole



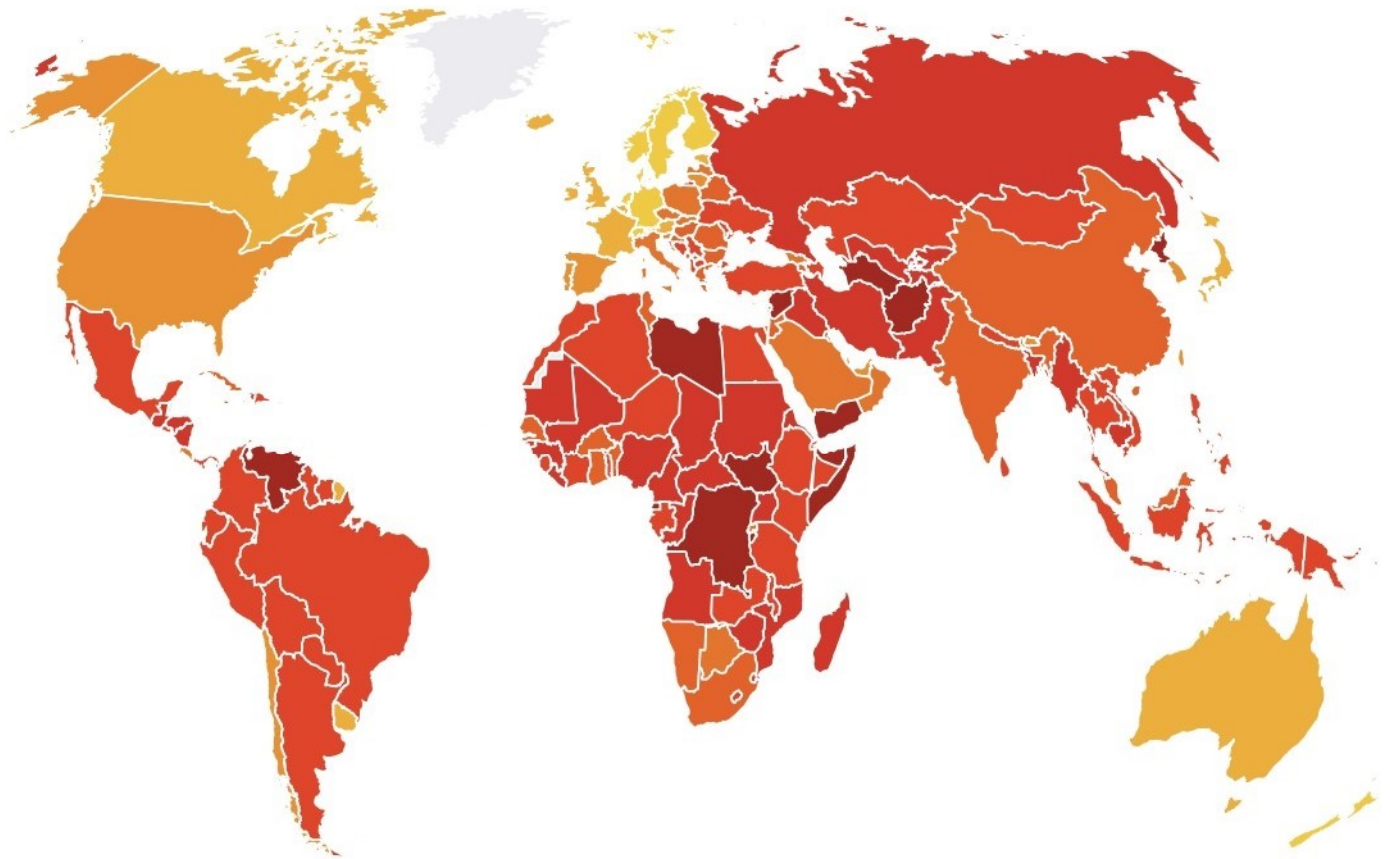
LE SINERGIE TRA PERFORMANCE, LEGALITA' E TRASPARENZA – CIRCOLO VIZIOSO



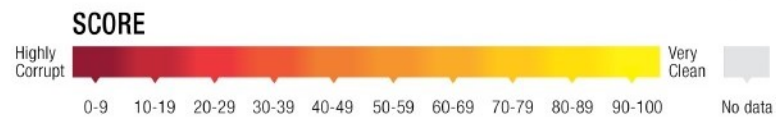
LE SINERGIE TRA PERFORMANCE, LEGALITA' E TRASPARENZA – CIRCOLO VIRTUOSO



TRANSPARENCY INTERNATIONAL 2021



See full results for 2021 on [transparency.org](https://www.transparency.org)



TRASPARENCY INTERNATIONAL 2021

INDICE DI PERCEZIONE DELLA CORRUZIONE 2021

UNIONE EUROPEA

64/100

PUNTEGGIO MEDIO



PUNTEGGIO/PAESE

88	Danimarca
88	Finlandia
85	Svezia
82	Paesi Bassi
81	Lussemburgo
80	Germania
74	Irlanda
74	Estonia
74	Austria
73	Belgio
71	Francia
62	Portogallo
61	Lituania

TRASPARENCY INTERNATIONAL 2021

PUNTEGGIO/PAESE

88	Danimarca
88	Finlandia
88	Nuova Zelanda
85	Norvegia
85	Singapore
85	Svezia
84	Svizzera
82	Paesi Bassi
81	Lussemburgo
80	Germania
78	Regno Unito
76	Hong Kong
74	Canada
74	Islanda
74	Irlanda
74	Estonia
74	Austria
73	Australia
73	Belgio
73	Giappone
73	Uruguay
71	Francia
70	Seychelles
69	Emirati Arabi Uniti
68	Bhutan
68	Taiwan

67	Cile
67	Stati Uniti d'America
65	Barbados
64	Bahamas
63	Qatar
62	Corea del Sud
62	Portogallo
61	Lituania
61	Spagna
59	Israele
59	Lettonia
59	Saint Vincent e Grenadine
58	Capo Verde
58	Costa Rica
57	Slovenia
56	Italia
56	Polonia
56	Saint Lucia
55	Botswana
55	Dominica
55	Fiji
55	Georgia
54	Repubblica Ceca
54	Malta
54	Mauritius
53	Grenada

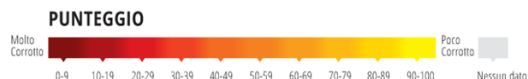
53	Cipro
53	Ruanda
53	Arabia Saudita
52	Oman
52	Slovacchia
49	Armenia
49	Grecia
49	Giordania
49	Namibia
48	Malesia
47	Croazia
46	Cuba
46	Montenegro
45	Cina
45	Romania
45	Sao Tome e Principe
45	Vanuatu
44	Giamaica
44	Sudafrica
44	Tunisia
43	Ghana
43	Ungheria
43	Kuwait
43	Senegal
43	Isole Solomone
42	Bahrain
42	Benin

42	Burkina Faso
42	Bulgaria
41	Timor Est
41	Bielorussia
41	Trinidad e Tobago
40	India
40	Maldivi
39	Kosovo
39	Colombia
39	Etiopia
39	Guyana
39	Marocco
39	Macedonia del Nord
39	Suriname
39	Tanzania
39	Vietnam
38	Argentina
38	Brasile
38	Indonesia
38	Lesotho
38	Serbia
38	Turchia
37	Gambia
37	Kazakistan
37	Sri Lanka
36	Costa d'Avorio
36	Ecuador

36	Moldavia
36	Panama
36	Perù
35	Albania
35	Bosnia ed Erzegovina
35	Malawi
35	Mongolia
35	Tailandia
34	El Salvador
34	Sierra Leone
33	Egitto
33	Nepal
33	Filippine
33	Zambia
33	Algeria
32	Eswatini
32	Ucraina
31	Gabon
31	Messico
31	Niger
31	Papua Nuova Guinea
30	Azerbaigian
30	Bolivia
30	Gibuti
30	Repubblica Dominicana

30	Laos
30	Paraguay
30	Togo
30	Kenya
29	Angola
29	Liberia
29	Mali
29	Russia
28	Mauritania
28	Myanmar
28	Pakistan
28	Uzbekistan
27	Camerun
27	Kirghizistan
27	Uganda
26	Bangladesh
26	Madagascar
26	Mozambico
25	Guatemala
25	Guinea
25	Iran
25	Tagikistan
24	Libano
24	Nigeria
24	Repubblica Centrafricana
23	Cambogia
23	Honduras

23	Iraq
23	Zimbabwe
22	Eritrea
21	Congo
21	Guinea Bissau
20	Ciad
20	Comore
20	Haiti
20	Nicaragua
20	Sudan
19	Burundi
19	Repubblica Democratica del Congo
19	Turkmenistan
17	Guinea Equatoriale
17	Libia
16	Afghanistan
16	Corea del Nord
16	Yemen
14	Venezuela
13	Somalia
13	Siria
11	Sud Sudan



#cpi2021

www.transparency.it/indice-percezione-corruzione

This work from Transparency International (2021) is licensed under CC BY-ND 4.0

