

Il fenomeno della corruzione in Europa e in Italia e le sue determinanti

Bruno Bosco

DEMS Università di Milano-Bicocca

XXV Convegno Nazionale Responsabili Amministrativi Università Milano
Università Milano-Bicocca 18/9/2014

La corruzione è l'arma della mediocrità.

Honoré de Balzac, Papà Goriot, 1834

La corruzione è la nostra unica speranza.

Finché c'è quella, i giudici sono più miti, e in tribunale, perfino un innocente, può cavarsela.

Bertolt Brecht, Madre Coraggio e i suoi figli,

¹

1939

Struttura della presentazione

- **Definizione:** Cosa intendiamo, ai nostri fini, per corruzione?
- **Misurazione:** E' possibile misurare la corruzione (percepita)? Misure oggettive e misure soggettive. **Indici Internazionali di Corruzione Percepita. CPI** specifico per il settore pubblico
- **Effetti:** Olio o sabbia negli ingranaggi della società?
- **Fattori che influiscono** sulla corruzione: Reddito, spesa pubblica, decentramento fiscale, istruzione, tradizione legislativa, modus operandi PA ... + altro
- **Misure anti-corruzione:** in chiave EU

Definizione

Adattando da Oxford Dictionary:

Corruzione è una condotta disonesta o fraudolenta tenuta per un beneficio privato e a discapito di un interesse tutelato da coloro che dispongono di un qualche potere loro assegnato (elezione, incarico, ecc.), generalmente in cambio di un pagamento o di una ricompensa. **Conta il cattivo uso di un potere detenuto e la finalità soggettiva del comportamento.**

Noi ci concentreremo sulla corruzione nel settore pubblico/politico e riferiremo la corruzione alla condotta di un pubblico funzionario o di un esponente politico che utilizza la carica ricoperta per sfruttare i poteri istituzionali di cui dispone per ottenere un vantaggio personale.

Più in dettaglio si può distinguere tra

a) Grand corruption consiste in atti commessi ai livelli alti di governo che distorcono le politiche o il funzionamento dello stato permettendo ai leader di ottenere benefici a danno del “bene pubblico”

b) Petty corruption è l’abuso minuto di un potere da parte di funzionari di livello medio-basso a diretto contatto con i cittadini, specie quando questi richiedono di accedere a beni e servizi quali sanità, istruzione, giustizia, previdenza, ecc.

c) Political corruption è la manipolazione di politiche, istituzioni e regole relative all’allocazione delle risorse e al loro finanziamento fatta dai decisori politici che abusano della loro posizione per sostenere il loro potere, status, e ricchezza.

a + b + c muovono una quantità enorme di risorse

Misurazione della CORRUZIONE

- Il primo Rapporto dell'Unione Europea sulla corruzione, a firma del Commissario agli Affari Interni Cecilia Malmstrom afferma che **L'Italia genera la metà del giro d'affari della corruzione in Europa, con un costo per la collettività di 60 miliardi di euro l'anno.**

E' una stima grossolana: **nel 2004 stime mondiali indicano nel 3-4 per cento del PIL il costo della corruzione nel mondo.** I 60 miliardi si ottengono applicando questa percentuale al PIL italiano.


- Sondaggi: Eurobarometro 2013 il 97% italiani pensa che la corruzione sia *dilagante* (media UE 76%). **Maggior sfiducia verso partiti politici e funzionari appalti pubblici e licenze edilizie**

Sondaggio Eurobarometer, 397 del 2013

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf

QB4 Talking more generally, if you wanted to get something from the public administration or a public service, to what extent do you think it is acceptable to do any of the following?

% of Total 'Acceptable'

	To do a favour	To give a gift	To give money
EU27	26%	23%	16%
 Age			
15-24	32%	29%	25%
25-39	28%	25%	19%
40-54	24%	21%	14%
55 +	23%	19%	12%

PERÒ...

- La corruzione è un **fenomeno “sotterraneo”** Non possiamo misurarlo con dati effettivi, neppure indirettamente
- Occorre usare **qualche indicatore di Corruzione percepita** scegliendo tra gli Indici Internazionali di Corruzione Percepita più diffusi
- Noi useremo il **Corruption Perception Index (CPI)** che è specifico per il settore pubblico.

A fini conoscitivi la Commissione Europea fa la stessa cosa

DECISIONE della COMMISSIONE del 6.6.2011

Istituzione di un'attività di *Reporting* Anti-corruption per valutazioni periodiche del fenomeno a livello europeo

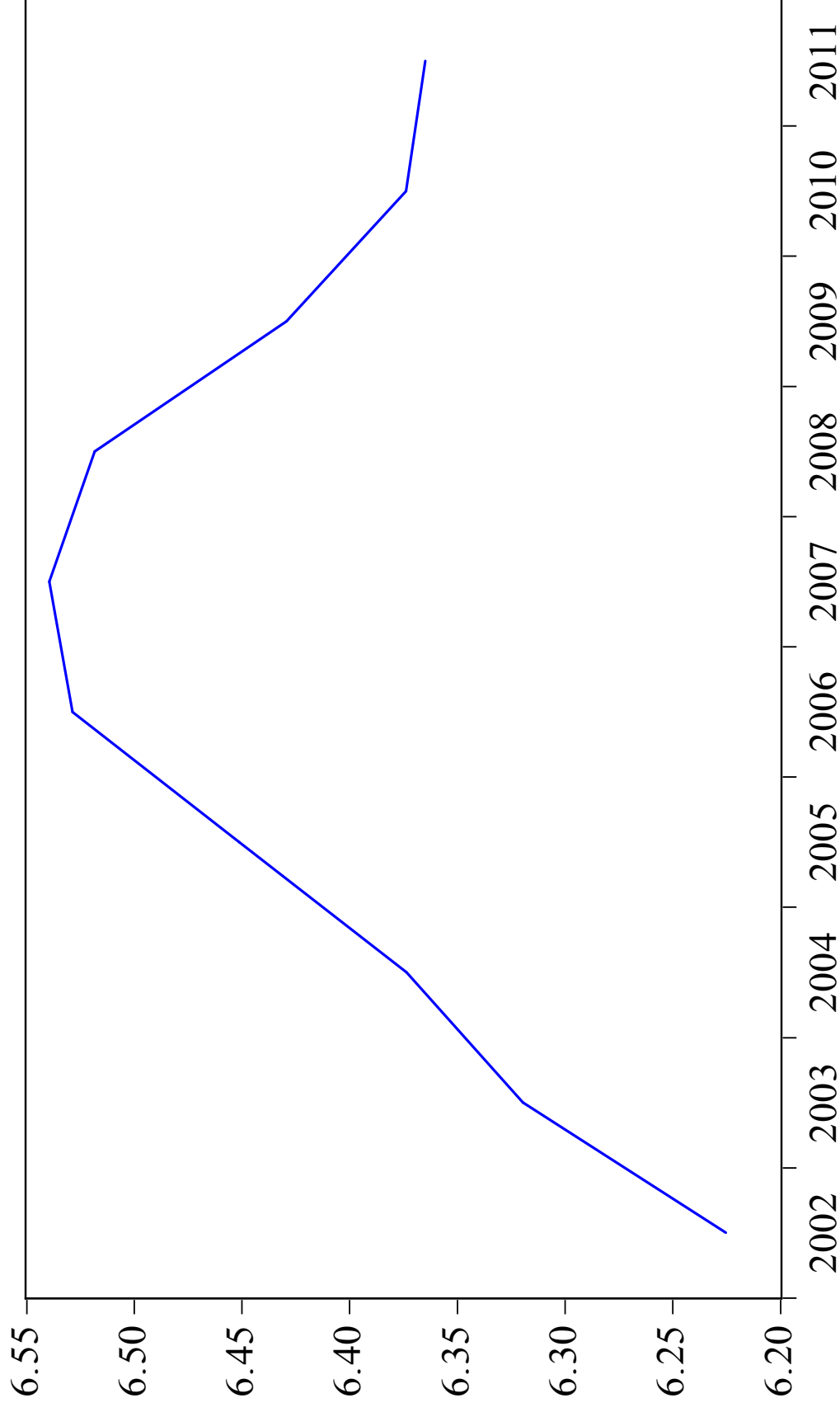
“EU Anti-corruption Report”

“The Commission will select ... certain indicators, some selected in line with already existing standards, and some newly developed.”

Corruption Perception Index (CPI)

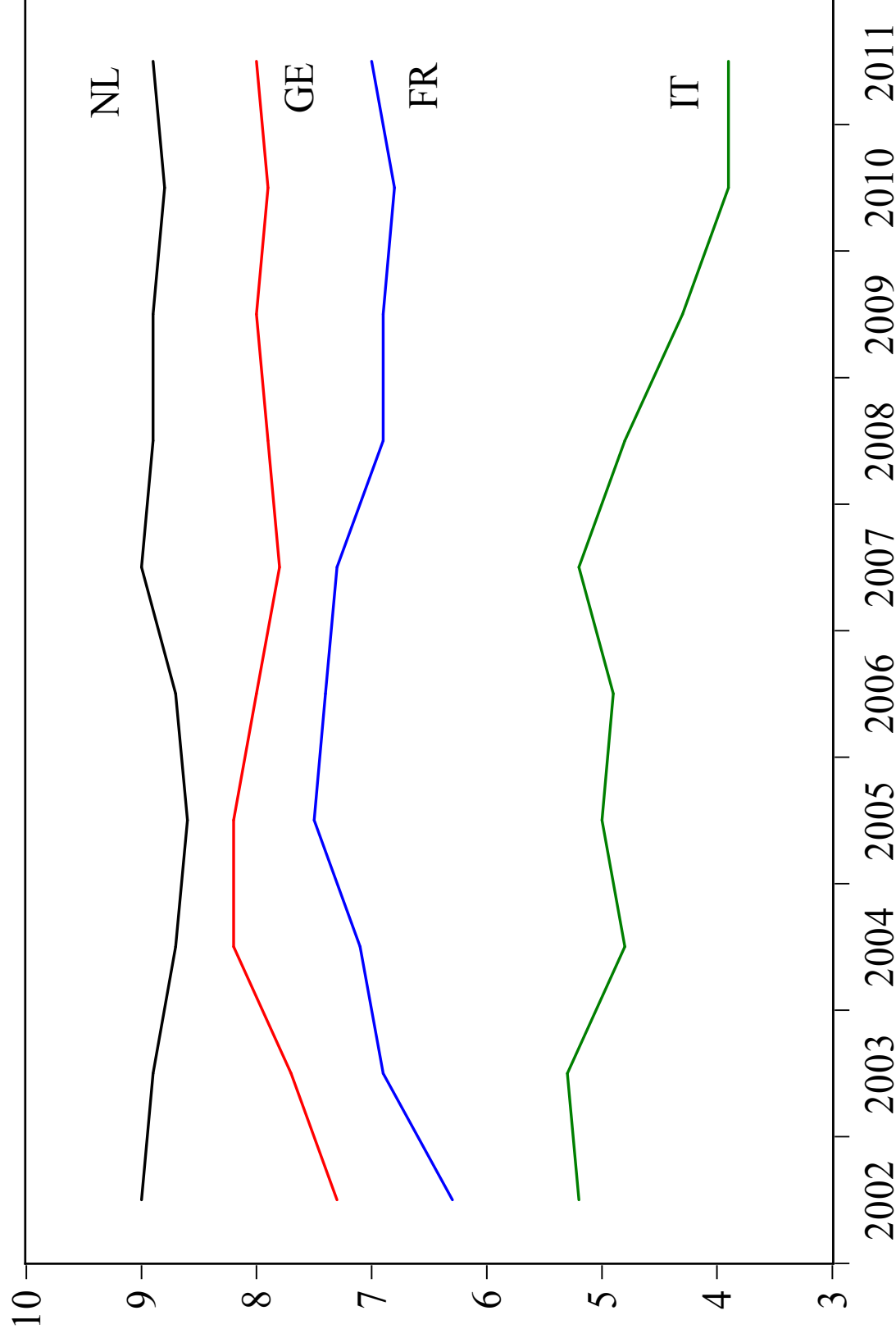
- Il CPI pubblicato da *Transparency International* assegna un punteggio a ciascun Paese e determina un **ordinamento dei Paesi** sulla base di dati relativi a **quanto forte è la percezione della corruzione nel settore pubblico/politico di ciascun Paese**. E' un indice composito che combina **insieme** indagini basate su interviste e dichiarazioni individuali, dati effettivi e rapporti redatti da varie istituzioni.
- Il CPI è l'indicatore maggiormente usato per valutare in modo approssimato la forza del fenomeno corruttivo nel mondo con riferimento al settore pubblico.
- Noi analizziamo 31 Paesi Europei dal 2002 al 2011 con **CPI che va da 0 (max corruzione) a 10 (no corruzione)**

Annual Mean of Corruption Perception Index [0 = Maximum corruption; 10 = No corruption]
31 European Countries



Il CPI medio annuale dei 31 Paesi migliora fino al 2008. Poi peggiora 9

CPI di Italia, Germania, Francia e Olanda



Olio o sabbia negli ingranaggi? SABBIA!

- Riduce la crescita economica
- Riduce gli investimenti
- Distorce la composizione della spesa pubblica (a danno di istruzione e sanità)
- Rende meno efficaci le politiche di risanamento di bilancio
- Rende le privatizzazioni/liberalizzazioni di efficacia almeno dubbia
- Incide indirettamente sulla struttura salari e incentivi
- Effetto sulla distribuzione del reddito: incerto

Alcuni fattori economici e produttivi che
influiscono sulla corruzione

Variabili

Economiche

Reddito pro-capite del Paese 😊

Spesa pubblica totale 😞?

Quota locale della spesa
pubblica 😊

Sviluppo tecnologico 😊

Disagio sociale 😞

Istruzione 😊?

Alcuni fattori di “buon governo” e non solo che influiscono sulla corruzione

Variabili di

Governance

+ altro

Efficacia PA 😊

Percezione efficacia della

legge 😊

Indipendenza esercizio del

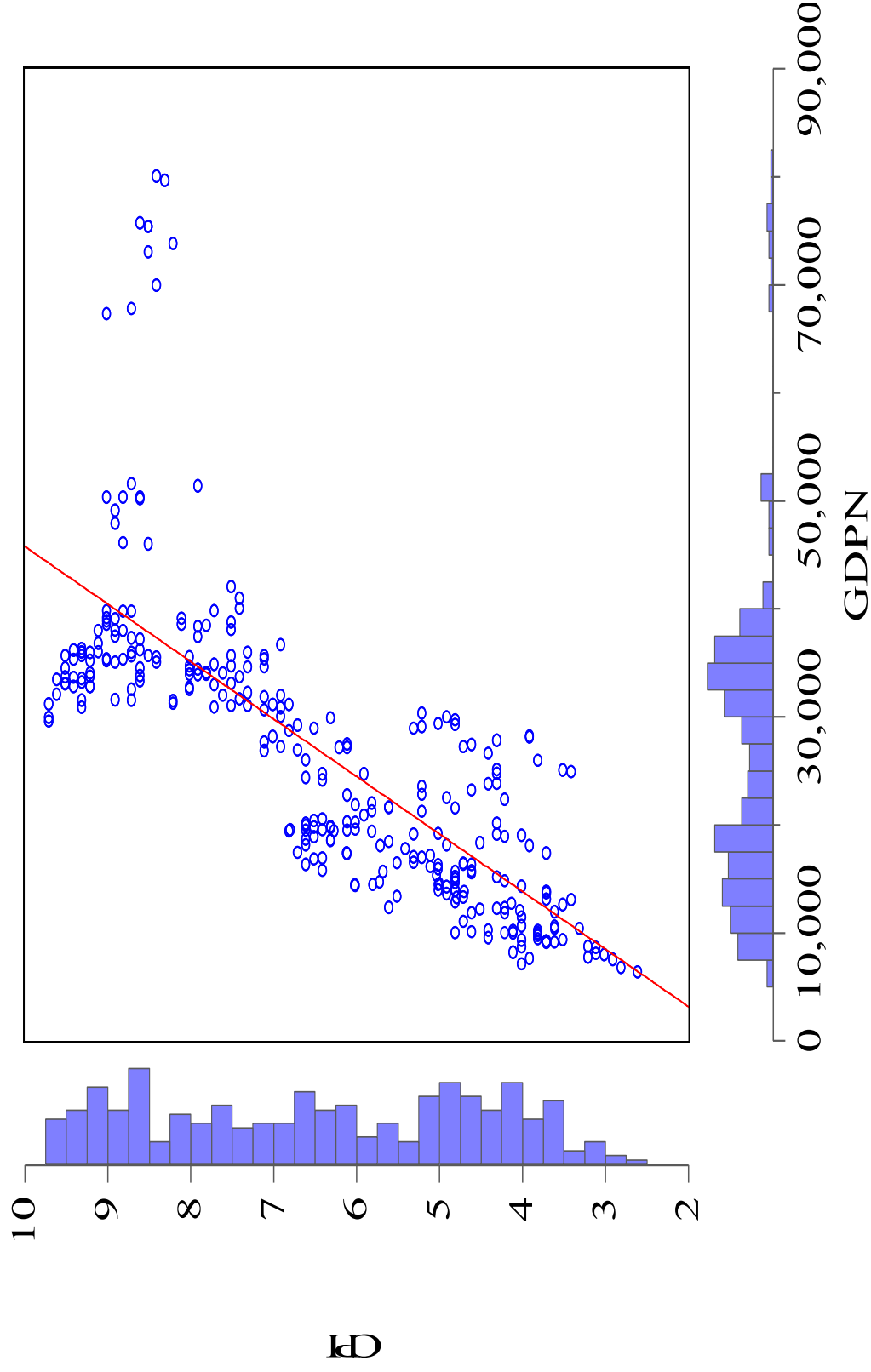
potere giudiziario 😊

Tradizione giuridica (Common

Law 😊 vs. Civil Law 😞)

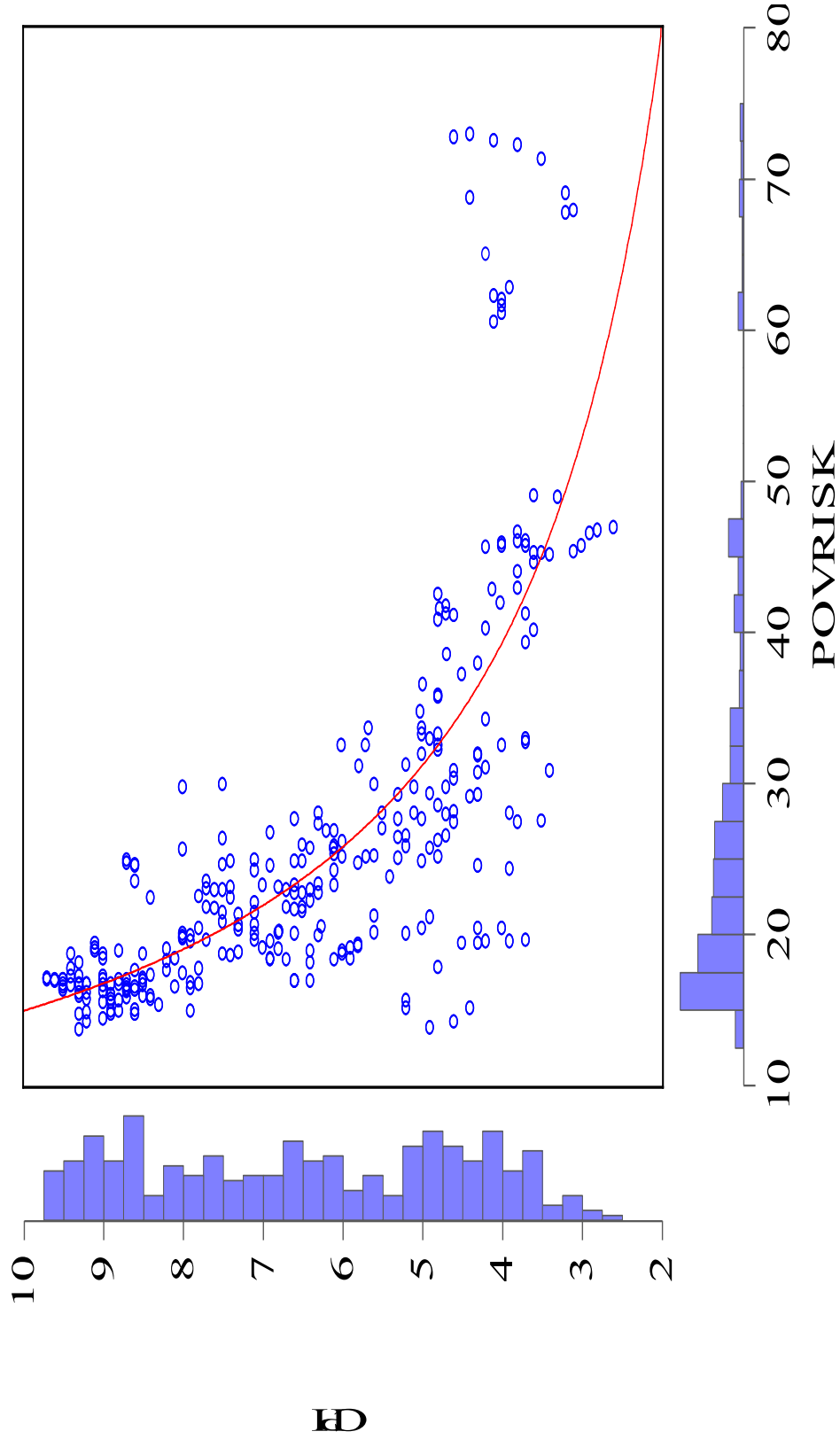
Religione 😊 😞 ?

Relazioni tra CPI e alcune variabili economiche



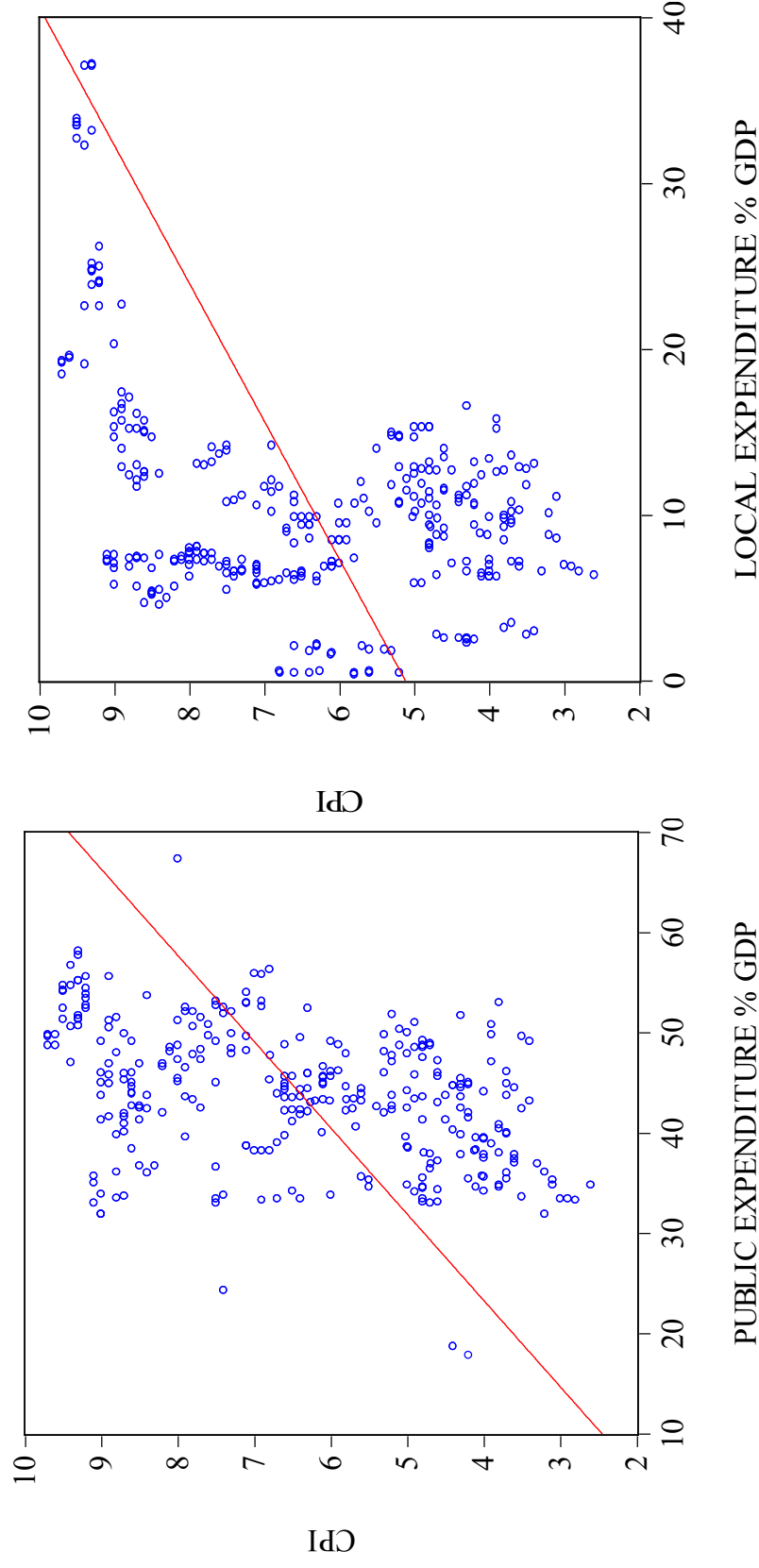
La corruzione è correlata negativamente al reddito pro-capite dei Paesi e al tasso di crescita. Diminuisce all'aumentare del reddito. Molto evidente con paesi in via di sviluppo. Controversa la relazione contraria. Il paradosso Cina-Gab(i)on.

Relazioni tra CPI e alcune variabili economiche



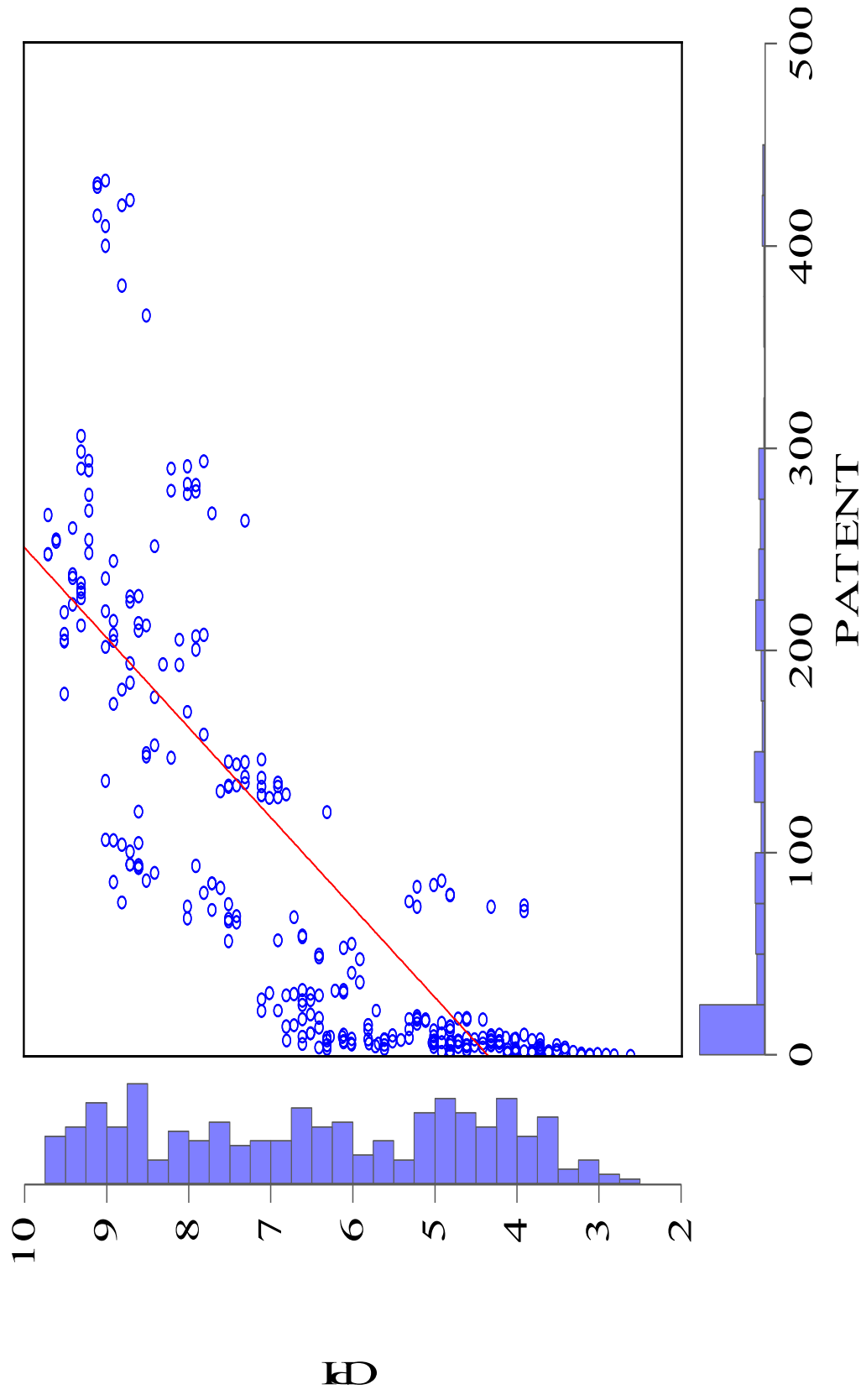
La corruzione è correlata positivamente al “disagio sociale”. Se aumenta la quota di persone esposte al rischio di povertà estrema (indice Eurostat PovRisk) aumenta la corruzione percepita. Più incerta è la relazione con la disuguaglianza

Relazioni tra CPI e alcune variabili economiche



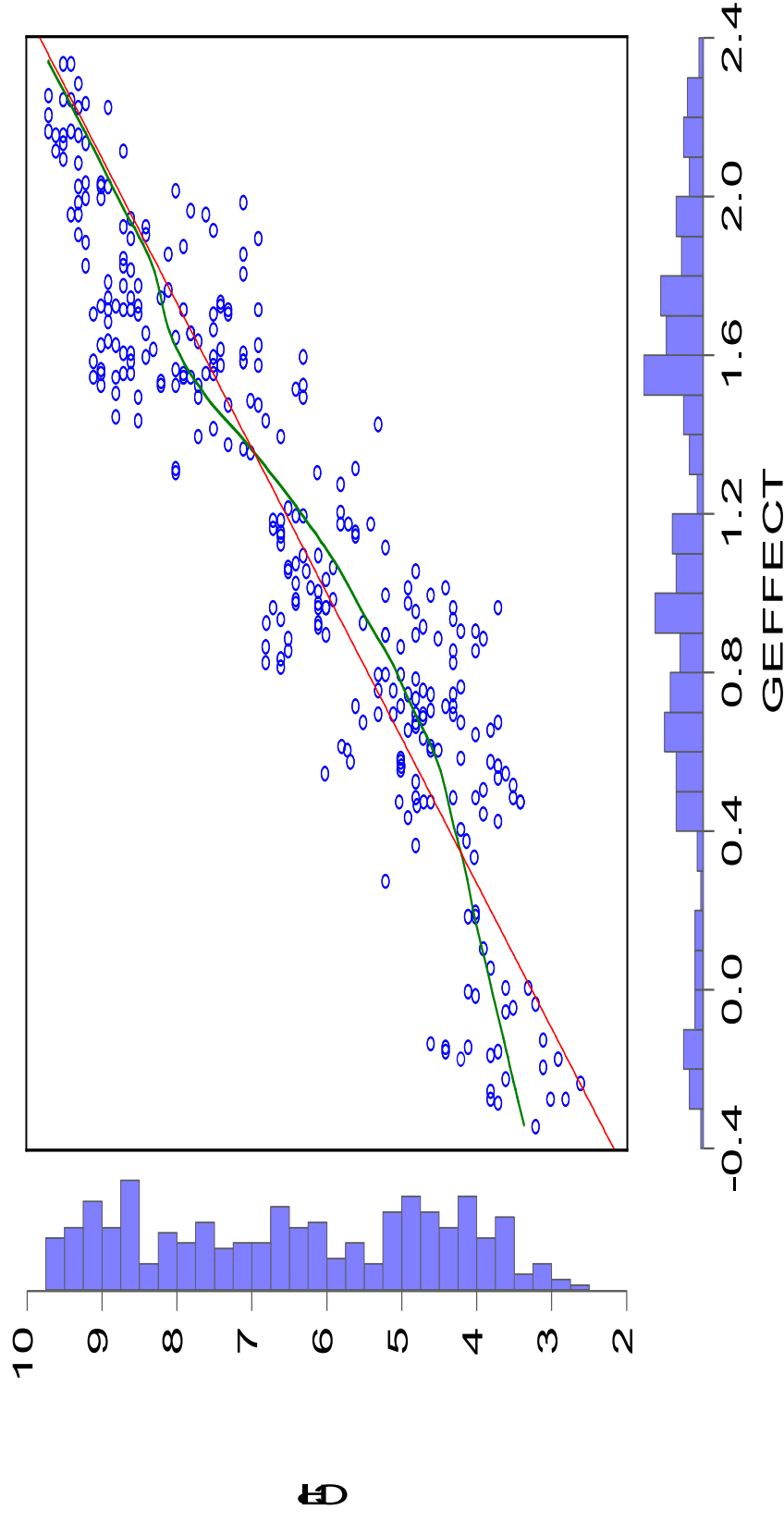
Non sembra esistere una relazione forte tra CPI e Spesa Pubblica Complessiva
Sembra esistere una relazione favorevole tra CPI e Spesa Locale: Più decentramento della spesa meno corruzione. Maggior controllo dei cittadini?

Relazioni tra CPI e alcune variabili economiche



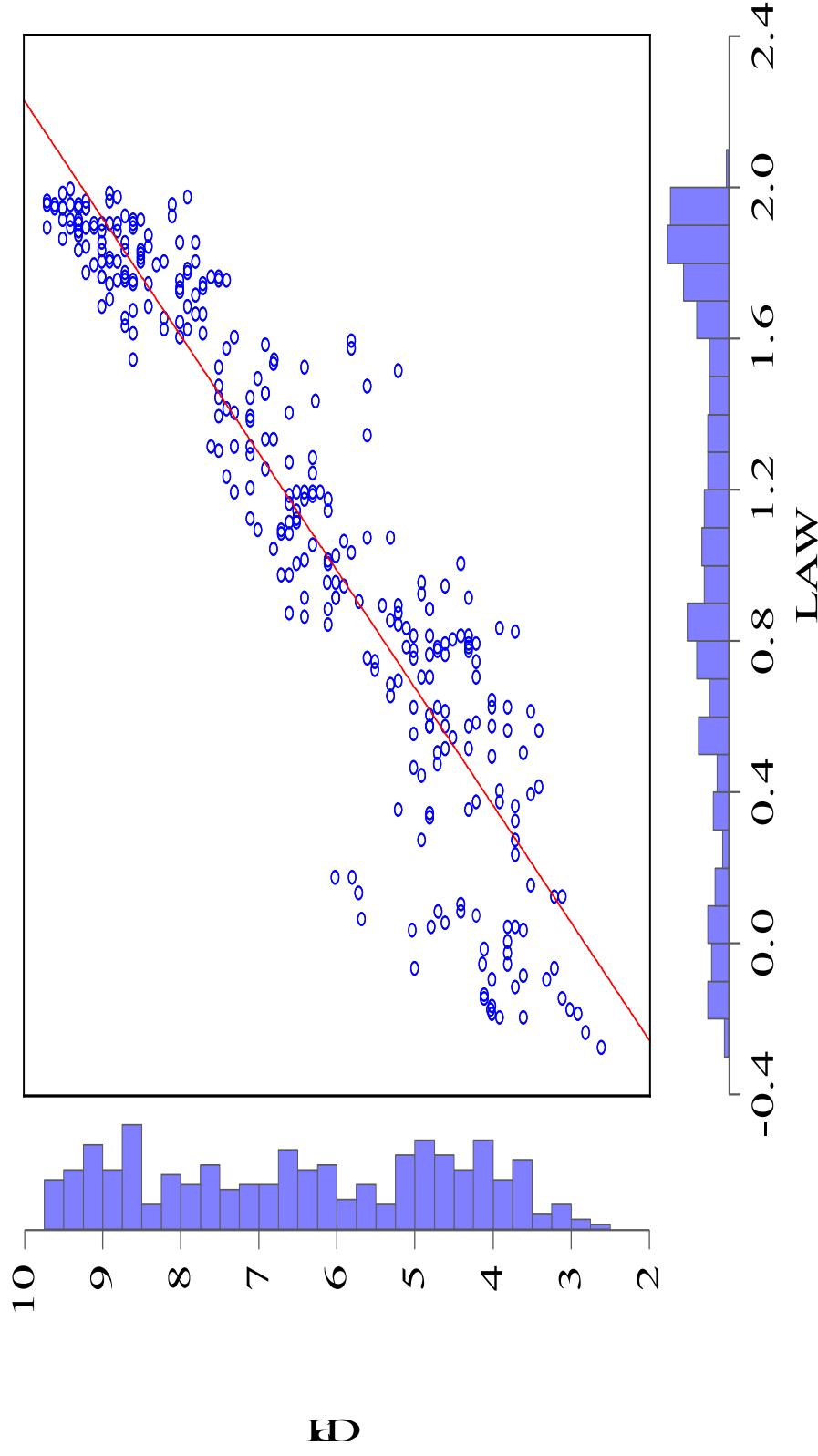
L'Indice della Corruzione percepita diminuisce all'aumentare delle Domande di Brevetto (indicatore del livello tecnologico di un Paese). Un alto sviluppo tecnologico è correlato a minor corruzione

Relazioni tra CPI e alcune variabili non economiche



GEFFECT: Indicatore che approssima l'efficacia della PA. Min = -2,5 Max = 2,5. Una PA efficiente riduce la corruzione. GEFPECT è concentrato tra 0,3 e 1,2. Politiche migliori: spostare verso destra e in alto la massa di osservazioni "centrali". Si otterrebbe il massimo effetto su CPI

Relazioni tra CPI e alcune variabili non economiche



LAW è l'indicatore che riflette la percezione del grado di fiducia nelle regole della società (rispetto contratti, diritti di proprietà, attività giudiziaria e di polizia, ecc.). Min = -2,5 Max = 2,5. **Per valori alti di LAW la corruzione si riduce.**
PERO' ...

In conclusione la corruzione è bassa quando, come accade in Italia a differenza del Berlusksistan, ...

- Il Reddito pro-capite è alto
- Il disagio sociale è basso
- Lo sviluppo tecnologico è alto
- La spesa pubblica è decentrata e controllabile
- La regolamentazione dei mercati, appalti compresi, (specie dopo le privatizzazioni) è rigorosa e verificabile
- L'azione giudiziaria è rigorosa, rapida e indipendente
- La PA è efficiente e trasparente

Sintesi: cosa fare per ridurre la corruzione?

- **Eliminare *Material deprivation*** è parte della strategia Europa 2020. Ha grande effetto su CPI
- **Miglioramento tecnologico** (vedi domande brevetto) è parte della strategia Europa 2020. Ha grande effetto su CPI
- **Aumentare l'efficacia PA:** obiettivo di chiunque. Ha grande effetto su CPI
- **Decentrare spesa.** Ha qualche effetto su CPI
- **Riduzione Spesa Pubblica Totale? Non ha grandi effetti.** Concentrare l'attenzione su alcuni tipi di spesa e sui processi decisionali
- **Migliorare l'efficacia della legge:** ha effetto su CPI
- **Democrazia & Controllo sociale.** Ha grande effetto su CPI

POLITICHE UE I

• RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO sulla lotta alla corruzione (2/2014)

Giudizio complessivamente positivo (su PA) sulla L.190/2012 e delle prime attività CIVIT (piano triennale: scadenze?). Aspetto preventivo e potenziamento responsabilità. Vari obblighi PA.

Mancano: Falso in bilancio, autoriciclaggio e voto di scambio. Tutela dipendente che segnala illeciti (*whistleblowing*) non sufficiente. Settore privato non pienamente regolamentato. No regolazione attività di *lobbying*.

• **Aspetti attuativi L190:** Occorrono norme per l'approccio coordinato dei dispositivi di controllo

• **Appalti pubblici** (circa 18% spesa pubblica Italia 2011). In Italia le **procedure negoziate** sono 14% del totale (media EU 6%). Prestare attenzione la fase successiva all'aggiudicazione (la Corte dei Conti dovrebbe poter fare controlli ad hoc senza preavviso). Pubblicazione online costi dettagliati per contratti pubblici di opere, forniture e servizi.

POLITICHE UE II

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sul programma nazionale di stabilità 2014 dell'Italia (6/2014)

“La corruzione continua a incidere pesantemente sul sistema produttivo dell'Italia e sulla fiducia nella politica e nelle istituzioni”. Oltre a rivedere la disciplina dei termini di prescrizione [10% estinzione procedimenti per corruzione contro max 2% UE], per lottare efficacemente contro la corruzione è indispensabile dotare di adeguati poteri c.d. proattivi l'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche. Le gravi inefficienze che ancora caratterizzano la giustizia civile impongono una verifica accurata dell'impatto delle misure adottate.

Strumenti indagine

Aspetti culturali e generazionali (vedi sondaggio Eurobarometer)

GRAZIE