

La corruzione nei processi amministrativi. Analisi del fenomeno, normativa e strumenti di prevenzione

Focus su: Il fenomeno corruttivo e le dimensioni della corruzione

5 ottobre 2017
Massimo Di Rienzo



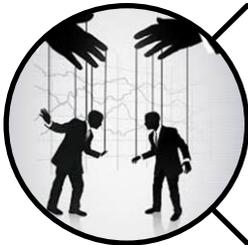
- In termini generali, la corruzione viene definita come “**abuso di un potere delegato** al fine di ottenere un vantaggio”.
- **ABUSO**: “uso illegittimo di una cosa, esercizio illegittimo di un potere”

- A livello internazionale sono state individuate le seguenti tre **tipologie**:



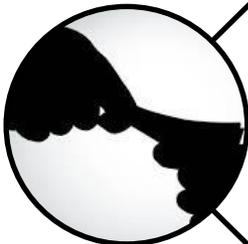
Grand corruption

- Consiste in condotte di esponenti di alto livello governativo che mirano a distorcere le scelte politiche dello Stato centrale.



Political corruption

- Consiste nella manipolazione di politiche, istituzioni, regole e procedure al fine di gestire e mantenere una situazione di potere.

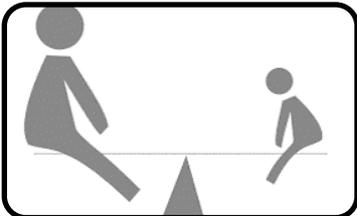


Petty corruption (administrative, bureaucratic)

- Consiste in condotte di funzionari pubblici che, nella loro quotidiana attività anche a contatto con il pubblico, abusano della loro posizione al fine di trarre vantaggio per sè o per altri

fi

I «meccanismi» della corruzione



Asimmetria informativa

- E' una condizione in cui **un'informazione non è condivisa integralmente fra gli individui facenti parte del processo** : una parte degli agenti interessati, dunque, detiene (o è percepito come colui che detiene) maggiori informazioni rispetto al resto dei partecipanti e può trarre un vantaggio da questa configurazione.



Relazione asimmetrica

- E' una condizione in cui esiste una **sproporzione di potere** tra due persone, tale per cui **la prima può orientare o distorcere le scelte della seconda** a proprio vantaggio.



Conflitto di interessi

- Il conflitto di interessi è la situazione in cui **l'interesse secondario** (finanziario o non finanziario) di una persona (agente) **tende a interferire con l'interesse primario** di un'altra parte (principale), verso cui la prima ha precisi doveri e responsabilità.



Azzardo morale

- E' un **comportamento opportunistico**, che può portare gli individui a perseguire i propri interessi a spese della controparte, confidando nella impossibilità, per quest'ultima, di verificare la presenza di dolo o negligenza.



Vediamo i «meccanismi» all'opera...



- Al Comando di Polizia Municipale del Comune di Caciucco giunge una **comunicazione** del Tribunale di competenza.
- Occorre, in poco tempo, operare numerosi **controlli al fine di identificare eventuali irregolarità edilizie.**



fi

Vediamo i «meccanismi» all'opera...



Mario B.

- In **assenza di turn-over** da anni ormai, non essendoci molti agenti disponibili per **attività sempre più numerose e complesse**, si decide di assegnare il compito all'agente Mario B.
- Egli è uno dei pochi in grado di rilevare le irregolarità, data la sua **esperienza** nel campo.
- Mario B., infatti, ha un **fratello architetto** che è **titolare di una impresa edile**.





Vediamo i «meccanismi» all'opera...



Mario B.

- Durante i primi sopralluoghi Mario B. rileva numerose irregolarità ed invita, come di prassi, il proprietario ad effettuare le azioni di ripristino o di modifica del bene.
- Quasi tutti i proprietari che visita gli porgono la stessa domanda: «**A chi mi posso rivolgere per fare questi lavori?**»





Relazione asimmetrica

- Mario B. è in una posizione di potere rispetto al proprietario per la funzione di controllo che esplica

Conflitto di interessi

- Mario B. ha un interesse secondario, cioè una relazione familiare che può interferire con l'interesse primario

Asimmetria informativa

- Mario B. viene percepito dal proprietario come qualcuno che detiene una informazione che altri non detengono

Azzardo morale

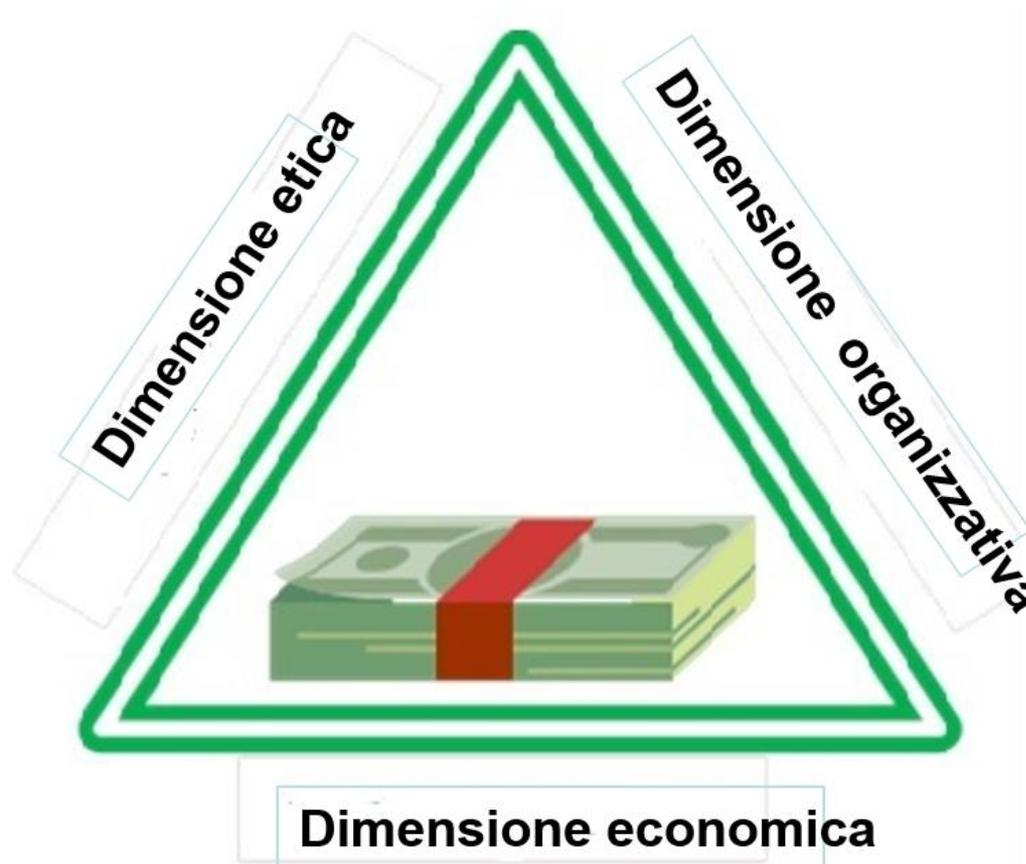
- Può cogliere l'opportunità di favorire il fratello senza correre particolari rischi



ELEVATO RISCHIO DI CORRUZIONE



- Il nostro modello di analisi della corruzione prende in considerazione tre “**dimensioni**”, che spiegano la complessità di questo fenomeno:
- la dimensione **organizzativa**, quella **economica** e quella **etica**.
- E' il cosiddetto “**triangolo della corruzione**”.

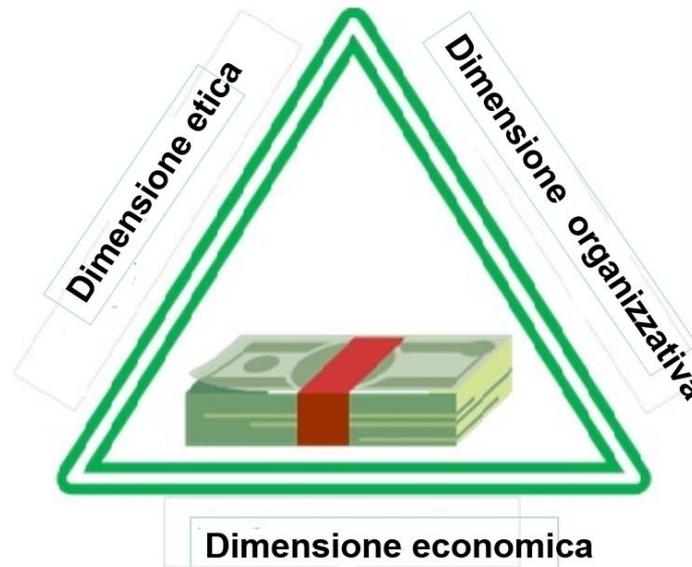


fi

- Il nostro modello di analisi della corruzione prende in considerazione tre “**dimensioni**”, che spiegano la complessità di questo fenomeno:
- la dimensione **organizzativa**, quella **economica** e quella **etica**.
- E' il cosiddetto “**triangolo della corruzione**”.



PERSONE

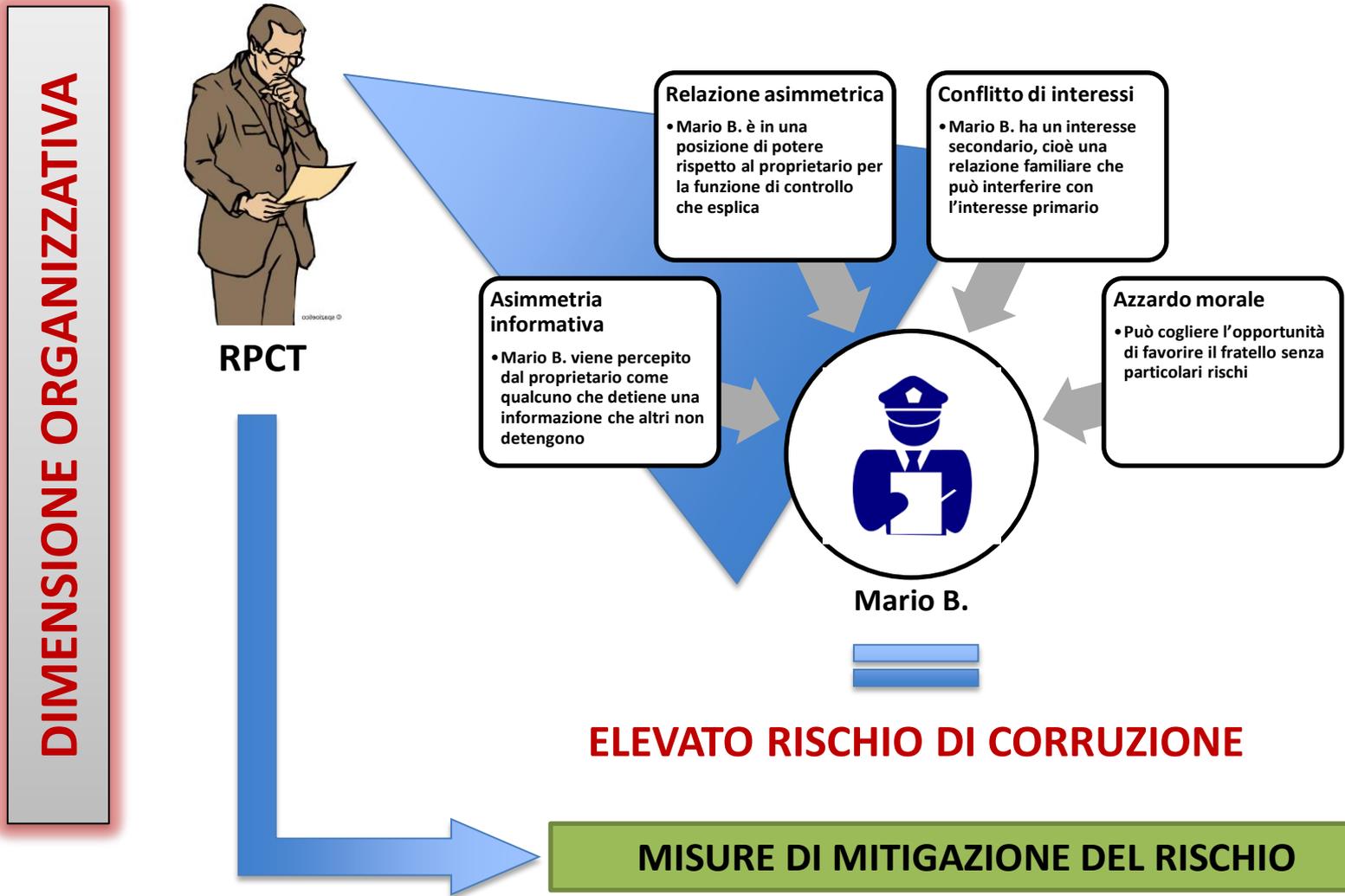


ORGANIZZAZIONI



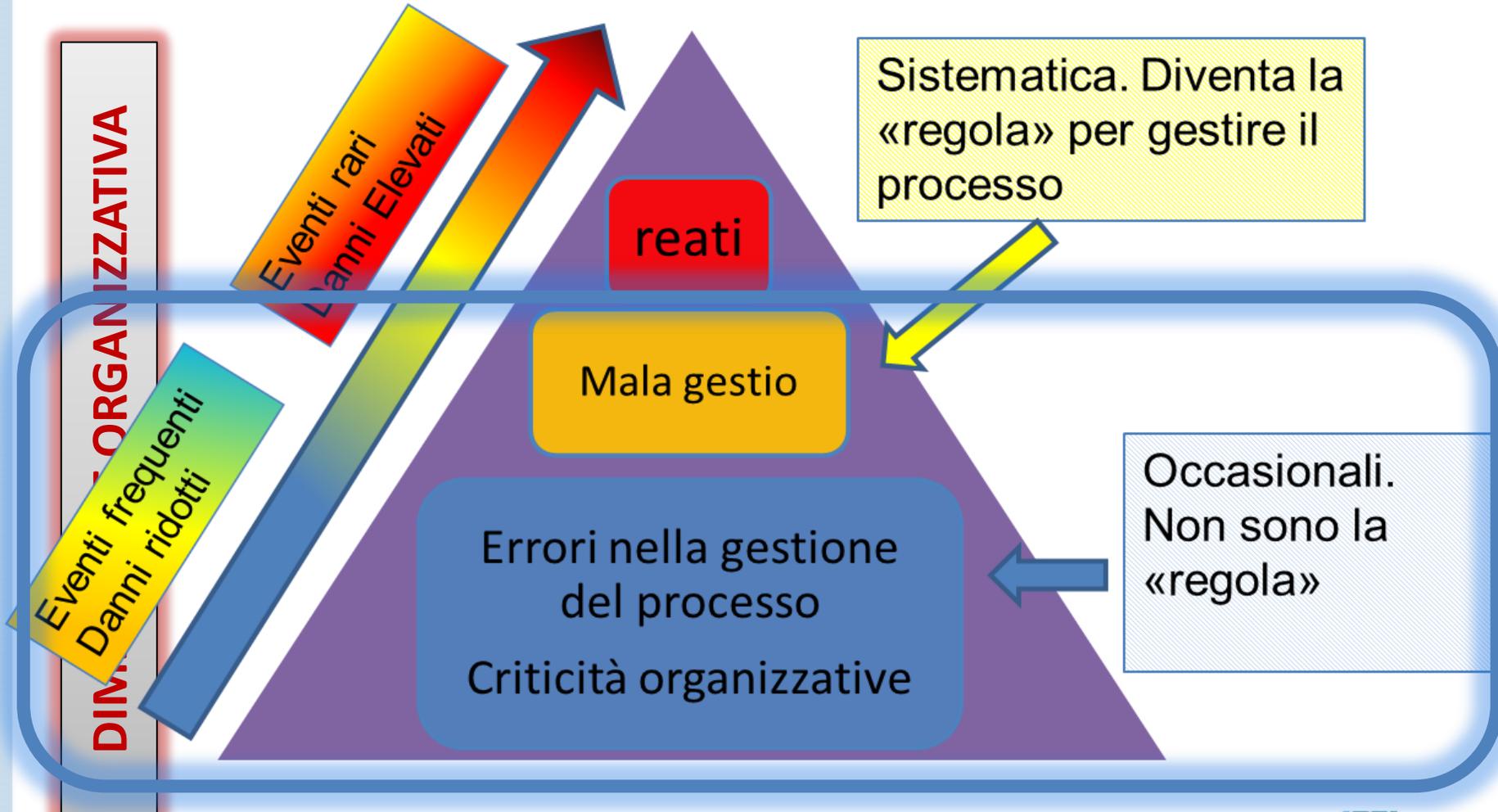
ESTERNALITA'/INTERESSI

- La **dimensione organizzativa** è sicuramente la più nota, e su di essa vertono le attività di valutazione e trattamento del rischio, richieste dal PNA (mappatura dei processi, misurazione del rischio, introduzione di misure generali e specifiche).





LA CORRUZIONE COME «ESCALATION»



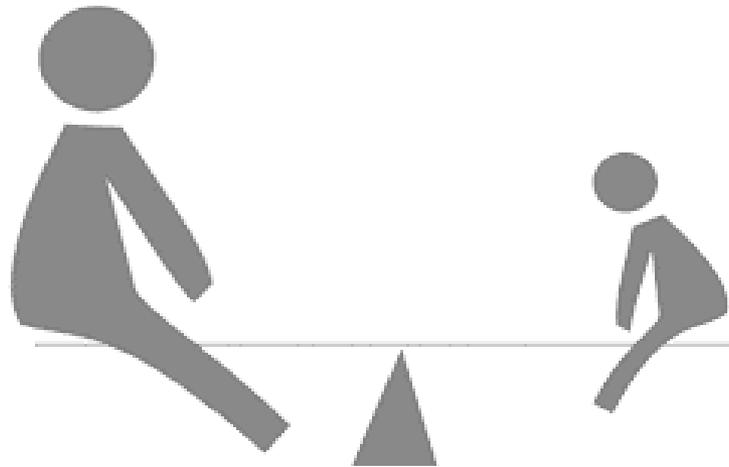
by *Andrea Ferrarini*



RISCHIO: ASIMMETRIA OPERATIVA

«non si gioca ad armi pari»

- Il sistema corruttivo può avere interesse a sfruttare una certa assenza di operatività da parte dell'amministrazione, allo scopo di trarre un vantaggio per se o per altri



DIMENSIONE ORGANIZZATIVA

I FATTORI DI RISCHIO

Ad esempio:

- Si depotenzia un ufficio, spostando risorse umane o non sostituendo personale
- Si fanno ruotare funzionari o dirigenti scomodi
- Si assegnano «determinate pratiche» ad un funzionario che non ha esperienza
- Si effettua una «riqualificazione organizzativa» senza una specifica motivazione

RISCHIO: COMPRESSIONE DELLO SPAZIO ETICO

«chi gioca non conosce le regole»

- Il sistema corruttivo può avere interesse a sfruttare una certa condizione di inconsapevolezza (totale o parziale) o collusione dell'operatore pubblico che è chiamato ad assumere la decisione.



DIMENSIONE ORGANIZZATIVA

I FATTORI DI RISCHIO

Ad esempio:

- Si inseriscono o si mantengono determinati operatori pubblici in conflitto di interessi per tutelare o promuovere interessi illeciti
- Si scaricano su operatori pubblici che ricoprono ruoli marginali le responsabilità che dovrebbero essere assunte da ruoli e funzioni di primo piano



RISCHIO: OPACITA'

«i giocatori e le regole sono invisibili»

- Il sistema corruttivo può avere interesse a sfruttare le vulnerabilità organizzative e la cattiva gestione del processo da parte dell'amministrazione, allo scopo di mantenere le decisioni ad un livello di «invisibilità»



DIMENSIONE ORGANIZZATIVA

I FATTORI DI RISCHIO

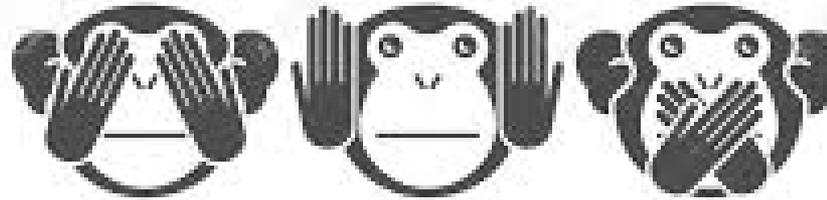
Ad esempio:

- Si tende ad assegnare compiti ed attività secondo criteri ampiamente discrezionali
- Si tende ad rinviare o ritardare la digitalizzazione dei flussi informativi e la gestione dei flussi documentali
- Si tende a non rispondere alle istanze di accesso
- Si tende ad escludere ogni interlocuzione con la comunità locale

RISCHIO: DISCUSS-DISABILITY

«tutti contro tutti»

- Il sistema corruttivo può avere interesse a sfruttare l'incapacità dell'organizzazione di far emergere rischi e di reagire difensivamente alle critiche da parte della leadership



DIMENSIONE ORGANIZZATIVA

I FATTORI DI RISCHIO

Ad esempio:

- Si incentivano forme di sanzione (formali o informali) nei confronti di coloro che rilevano criticità, segnalano o denunciano condotte illecite, motivando i provvedimenti sanzionatori, ad esempio, con l'aver nuociuto all'immagine dell'amministrazione
- Si promuove il lavoro «per silos», cioè in compartimenti stagni, al fine di un mantenere un certo «monopolio delle informazioni»

RISCHIO: INTERFERENZE E ASIMMETRIE DI POTERE

«si gioca secondo le regole del più forte»

- Il sistema corruttivo può avere interesse a sfruttare un ruolo o una funzione particolare al fine di influenzare e orientare il processo decisionale dell'operatore pubblico



DIMENSIONE ORGANIZZATIVA

I FATTORI DI RISCHIO

Ad esempio:

- Si esercitano pressioni al fine di influenzare vari processi decisionali, tra cui:
 - la pianificazione delle attività di un ufficio
 - la gestione delle risorse umane
 - l'esito di procedimenti amministrativi

RISCHIO: LEADERSHIP DEBOLI

«si gioca secondo le regole del più forte»

- Il sistema corruttivo può avere interesse a determinare o a sfruttare una certa debolezza o fiduciarità della leadership al fine di orientare a proprio vantaggio le decisioni



Ad esempio:

- Si avverte una sostanziale «assenza di controllo» o, viceversa, un «controllo sistematico» da parte della leadership; in entrambi i casi strumentale a orientare i processi decisionali



RISCHIO: IMPUNITA' *«il baro ne esce pulito»*

- Il sistema corruttivo può avere interesse a mantenere una situazione di sostanziale impunità al fine di promuovere condotte illecite nell'amministrazione



DIMENSIONE ORGANIZZATIVA

I FATTORI DI RISCHIO

Ad esempio:

- Le segnalazioni, anche se fondate, non vengono prese in considerazione
- Le violazioni delle regole di condotta non vengono sanzionate
- Colui che segnala o denuncia una condotta illecita viene fatto oggetto di ritorsioni
- A seguito di una segnalazione, l'identità del segnalante viene resa nota

fi

- La **dimensione etica** indaga il **FATTORE UMANO** della **corruzione**.
- Per un approfondimento su questo tema, consultare anche la presentazione «**LA DISONESTA' DELLE PERSONE ONESTE**» -

DIMENSIONE ETICA



Come funzionano “di norma” le persone?

- Alle persone piace considerarsi ed essere considerate “**ONESTE**”.
- Allo stesso tempo la maggior parte delle persone è pronta a “**stigmatizzare**” chi si comporta in maniera dis-onesta violando le regole
- Ed è il motivo per cui il **patto sociale** regge.
- Allora perché, nonostante l’esistenza di questo **potente antidoto** individuale e sociale al malaffare, esiste ancora un così grande tasso di piccola e grande **DIS-ONESTA?**

The dishonesty of honest people

A Theory of Self-Concept Maintenance

fi

Vediamo il «fattore umano» all'opera...



Mario B.

- Mario B. non fornisce alcuna indicazione.
- Tornando a casa, però, pensa e ripensa alla situazione...





IL DILEMMA ETICO

- Un dilemma etico può essere descritto come una decisione che richiede una **scelta tra principi concorrenti**, spesso in contesti complessi e con elevata carica di responsabilità.



INTERESSE SECONDARIO

INTERESSE PRIMARIO

Come funzionano “di norma” le persone?



- L'uomo sviluppa un certo “concetto-di-sé”, una credenza di ciò che è e ciò che non è, una “narrativa” di sé e degli altri: **“IO SONO UNA PERSONA ONESTA”**
- Sulla base di questo, valuta costantemente la conformità o la non conformità dei propri comportamenti e di quelli altrui con il proprio concetto-di-sé.
- La conformità porterà ad una “conferma” del concetto-di-sé”
- La non conformità porterà ad un “aggiornamento” del concetto-di-sé”
- Il fatto di dover aggiornare negativamente il concetto-di-sé funziona come un **potente deterrente** alla disonestà

Come funzionano “a volte” le persone?



- ...questa presunta linearità (dis-onestà = aggiornamento del concetto-di-sé) si dimostra spesso “**fallace**”.
- Sempre più spesso, infatti, osserviamo come le persone che si comportano in maniera dis-onesta **comunque rimangono convinte di essere oneste**.
- Al di là degli **stati dissociativi** (con dissociazione in psicopatologia e in psichiatria si intende un meccanismo di difesa con cui alcuni elementi dei processi psichici rimangono "disconnessi" o separati dal restante sistema psicologico dell'individuo)... cioè, al di fuori delle psicopatologie...
- **COME E' POSSIBILE?**

AZZARDO MORALE



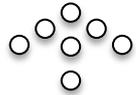
L'ammontare del "guadagno" in termini di denaro/altra utilità



La probabilità di essere presi



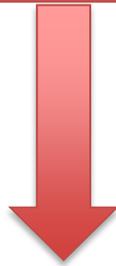
La "quantità" di punizione erogata



Rispetto al concetto-di sé



Assume importanza la modalità attraverso cui l'atto di violazione incide sulla percezione di sé



fi

DIMENSIONE ETICA

AZZARDO MORALE



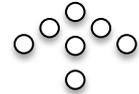
L'ammontare del "guadagno" in termini di denaro/altra utilità



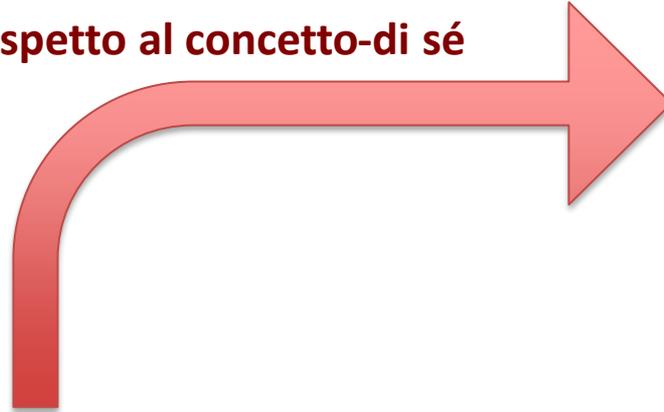
La probabilità di essere presi



La "quantità" di punizione erogata



Rispetto al concetto-di sé



Assume importanza la modalità attraverso cui l'atto di violazione incide sulla percezione di sé



variabili

Modalità d'azione

Valore simbolico

Contesto

Narrazione

fi

Vediamo il «fattore umano» all'opera...



Mario B.

- Pensandoci su, **ritiene non ci sia nulla di sbagliato** nell'indirizzare i proprietari presso lo studio di suo fratello.
- «**Dopotutto, io non ci guadagno nulla**».
- Ha notato che anche altri agenti promuovono interessi di propri familiari e amici, sembra che questo comportamento sia **una prassi consolidata** del suo ufficio.
- **il responsabile dell'ufficio**, pur a conoscenza di tali comportamenti, ha sempre ritenuto di non dover intervenire in ragione del fatto che il suo orientamento è: «**Ognuno è responsabile dei propri comportamenti**».

...malleabilità nella categorizzazione di un'azione...





IL DILEMMA ETICO

- Un dilemma etico può essere descritto come una decisione che richiede una **scelta tra principi concorrenti**, spesso in contesti complessi e con elevata carica di responsabilità.



INTERESSE SECONDARIO

INTERESSE PRIMARIO

fi

DIMENSIONE ECONOMICA

- Infine, la **dimensione economica** è poco conosciuta.
- Una componente fondamentale della dimensione economica della corruzione è il cosiddetto concetto di «**esternalità**».
- In economia, le esternalità sono **effetti dannosi o benefici di un'attività produttiva**. Sono cioè, degli «effetti collaterali».
- Le esternalità possono essere **negative** e **positive**.



- ...ad esempio, una esternalità negativa della produzione industriale è l'inquinamento dell'ambiente...

- Quando parliamo di **corruzione**, la più sconosciuta delle esternalità negative è la “**selezione avversa**”.
- Essa si ha quando un “**agente pubblico**” attraverso la sua condotta corruttiva **innesca un meccanismo che modifica le condizioni di concorrenzialità di una parte del settore privato locale, provocando una selezione dei concorrenti sfavorevole per la parte pubblica.**





Vediamo le esternalità all'opera...



Mario B.

- **Mario B. decide di indirizzare i proprietari presso lo studio di suo fratello.**





..cosa intendiamo per “selezione avversa”?

UN AGENTE PUBBLICO

- ...l'agente di pubblica sicurezza

MODIFICA LE CONDIZIONI DI CONCORRENZIALITA' DI UNA PARTE DEL SETTORE PRIVATO LOCALE

- ...per determinare un vantaggio di un soggetto o di un gruppo di soggetti (ai quali può essa stessa appartenere o meno)...

PROVOCANDO UNA SELEZIONE DEI CONCORRENTI

- ...alcuni dei quali si troveranno in una posizione di vantaggio rispetto agli altri...

SFAVOREVOLE PER LA PARTE PUBBLICA

- ...in quanto resteranno in piedi solo i concorrenti che possono vantare relazioni privilegiate.

fi



DIMENSIONE ECONOMICA

- Purtroppo, esistono anche delle «**esternalità positive**» della corruzione, che rendono questo fenomeno particolarmente difficile da contrastare.
- La corruzione, infatti, tende a generare una certa «**stabilità sociale**», legata alla possibilità di produrre utilità (economiche e/o relazionali) a gran parte delle componenti in campo.

fi



Cittadini/utenti

- L'interesse del cittadino/utente è di poter **fronteggiare un bisogno** garantendosi un **“vantaggio competitivo”** nei confronti di un altro cittadino/utente.
- In alcuni casi, il vantaggio competitivo si traduce nella realizzazione di una **“mobilità sociale”** che gli sarebbe preclusa altrimenti (vedi i casi di corruzione nei concorsi universitari). E' una **guerra tra poveri**, ma tutti hanno interesse a vincerla.



Operatori economici

- L'interesse dell'operatore economico è lo stesso del cittadino/utente; in più ha bisogno di **ridurre l'incertezza ed il rischio di impresa**, consolidando o espandendo quote di mercato.



Agenti pubblici

- L'interesse dell'agente pubblico è **ottenere vantaggi** per sé o per terzi da una posizione di potere



DIMENSIONE ECONOMICA

Vediamo le esternalità all'opera...



Mario B.

- Mario B. indirizza i proprietari presso lo studio di suo fratello.
- **I proprietari ringraziano** Mario B.
- Ritengono che avvalersi dello studio del fratello potrebbe garantire loro un **rapporto privilegiato** con Mario B., utile a prevenire future sanzioni.
- Dal canto suo, il fratello di Mario B. **stabilizza le entrate economiche e consolida la sua quota di mercato** sul territorio locale.





...perché è così difficile prevenire e contrastare la corruzione?

- Se tutti gli attori in campo (cittadini/utenti, imprese e pubblici ufficiali) **non percepiscono e non sono interessati alle esternalità negative della corruzione...**
- **...ritengono convenienti le condotte corruttive** (e i conflitti di interesse, che sono l'anticamera della corruzione)...
- **...e le condotte corruttive hanno tempo per consolidarsi...**
- si genera quello che la teoria dei giochi chiama **“Equilibrio di Nash”**:



- ***“Un gioco può essere descritto in termini di strategie, che i giocatori devono seguire nelle loro mosse: **l'equilibrio c'è, quando nessuno riesce a migliorare in maniera unilaterale il proprio comportamento. Per cambiare, occorre agire insieme**”.***



...perché è così difficile prevenire e contrastare la corruzione?

- L'Equilibrio di Nash, pertanto, è uno stato di cose in cui **nessuna delle parti in causa ha interesse a modificare, da sola, il proprio comportamento.**
- Esso dipende dal “**guadagno**” (pay-off) atteso dalle scelte. E cioè dagli interessi che tendono a muovere i cittadini, le imprese e gli agenti pubblici.
- L'Equilibrio di Nash della corruzione è una “**trappola**” dalla quale potrebbe essere difficile (forse impossibile uscire).
- Tuttavia, **non è detto che l'equilibrio di Nash sia la soluzione migliore per tutti.** Infatti, se è vero che in un equilibrio di Nash il singolo agente non può aumentare il proprio guadagno modificando solo la propria strategia, **non è affatto detto che un gruppo di agenti, o, al limite, tutti, non possano aumentare il proprio guadagno allontanandosi congiuntamente dall'equilibrio.**

fi



*“Be’ io farò di voi quattro!,
un’armata veloce et ardita
che sia veltro et liono al tempo
istesso!” (Brancaleone)*

- La **rottura dell’equilibrio** avviene, di norma a seguito di **indagini giudiziarie**.
- A rompere l’equilibrio spesso ci pensano i **Whistleblower**, mettendo a rischio la propria carriera professionale e, a volte, la vita stessa.
- E non è detto che un’organizzazione non possa decidere di farlo utilizzando la **strategia di prevenzione della corruzione, a patto che ci sia un chiaro mandato politico**.
- Ma la rottura di un equilibrio **non è mai a costo zero**.
- **Chiunque voglia rompere l’equilibrio fronteggerà un periodo di entropia organizzativa**.
- **Si aspetti instabilità, con un alto tasso di conflittualità interna ed esterna, boicottaggio delle misure adottate e percezione di diminuita qualità dei servizi**.
- **Pronti alla pugna?**

@spazioetico «Il lato B della corruzione»

Grazie per l'attenzione

Massimo Di Rienzo

spazioeticomail@gmail.com

**I materiali saranno disponibili su:
www.fondazioneifel.it/formazione**



@Formazioneifel



Facebook



Youtube