

BANCA D'ITALIA

EUROSISTEMA

**Corruzione:
effetti sulla crescita e determinanti**

***Magda Bianco
Banca d'Italia***

***Regole e amministrazione pubblica
Roma, 23 marzo 2012***

1. La corruzione

- Abuso di ruoli e risorse pubbliche con il fine di ottenerne vantaggi privati
 - Associata a “regole” che non vengono rispettate (ciò che è corruzione in un sistema può non esserlo in un altro)
 - Può (concettualmente) assumere varie dimensioni:
 - *tangente* → richiesta di un “prezzo” superiore a quello dovuto
 - *shirking* → mancato svolgimento di mansioni dovute
 - *lungaggini* → svolgimento dei compiti in tempi più lunghi del richiesto
 - *inefficienze* → allocazione di beni/servizi ai soggetti “sbagliati”
- ➔ Con costi ed effetti sul benessere potenzialmente differenti

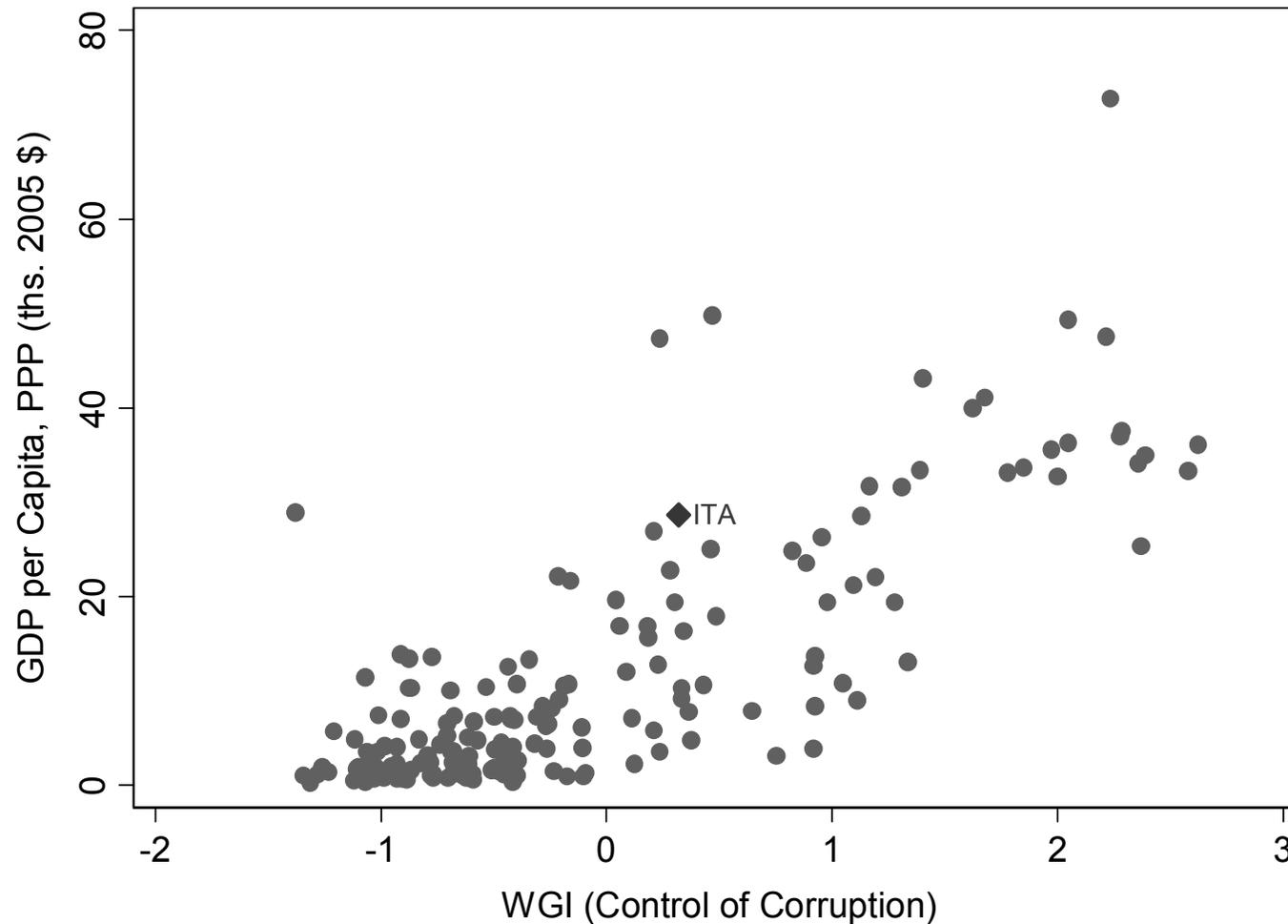
1. La corruzione

Il problema sottostante:

- Intervento del governo per correggere “fallimenti di mercato” richiede l’impiego di “agenti” (la burocrazia) per raccogliere informazioni, prendere decisioni, implementare le politiche
 - Ma se la burocrazia non ha la stessa funzione obiettivo del “principale” (il governo), è difficile allinearla, dato che dispone di informazioni superiori per cui il monitoraggio è difficile. E’ necessario concedere “rendite” all’agente (efficiency wages o altro)
- ➔ Un certo grado (sia pure contenuto) di corruzione è difficilmente evitabile
- ➔ Analisi più recenti provano a legare diverse manifestazioni della corruzione a differenti contesti sottostanti → questo aiuta nelle scelte di policy: modificare il contesto come sostituto della punizione

2. Gli effetti sulla crescita

Correlazione tra grado di sviluppo (PIL pro capite) e Controllo della corruzione (World Bank)



2. Gli effetti sulla crescita

- Analisi approfondite mostrano come, anche tenendo conto di altri fattori e della possibile endogenità, la corruzione influenza negativamente la crescita (Mauro, 1995; Aidt, 2009)
- Anche se alcuni lavori suggeriscono che vi possa essere un effetto “oliare la macchina amministrativa” in contesti di eccessiva burocrazia e che vi siano paesi con elevata corruzione che mostrano alti tassi di crescita..
- Oggi analisi più specifiche (specie su paesi emergenti) consentono valutazioni più di dettaglio e di comprendere le “manifestazioni” della corruzione e quindi i canali attraverso cui genera effetti economici

2. Gli effetti sulla crescita

- “tassa” sulle imprese e i loro investimenti
- barriera all’entrata per le nuove imprese
- distorsione allocazione risorse che vengono attribuite in base a meccanismi non efficienti
- alterazione incentivi degli agenti sul mercato che investono risorse in attività corruttive piuttosto che produttive
- riduzione efficacia spesa pubblica con lievitazione costi
- riduzione capacità governi di imporre controlli e correggere fallimenti di mercato
- riduzione fiducia cittadini nelle istituzioni rendendone meno efficace l’operato
- riduzione consenso necessario a realizzare manovre di risanamento fiscale (dove la percezione della corruzione è maggiore, minore è la disponibilità ad accettare alta imposizione)

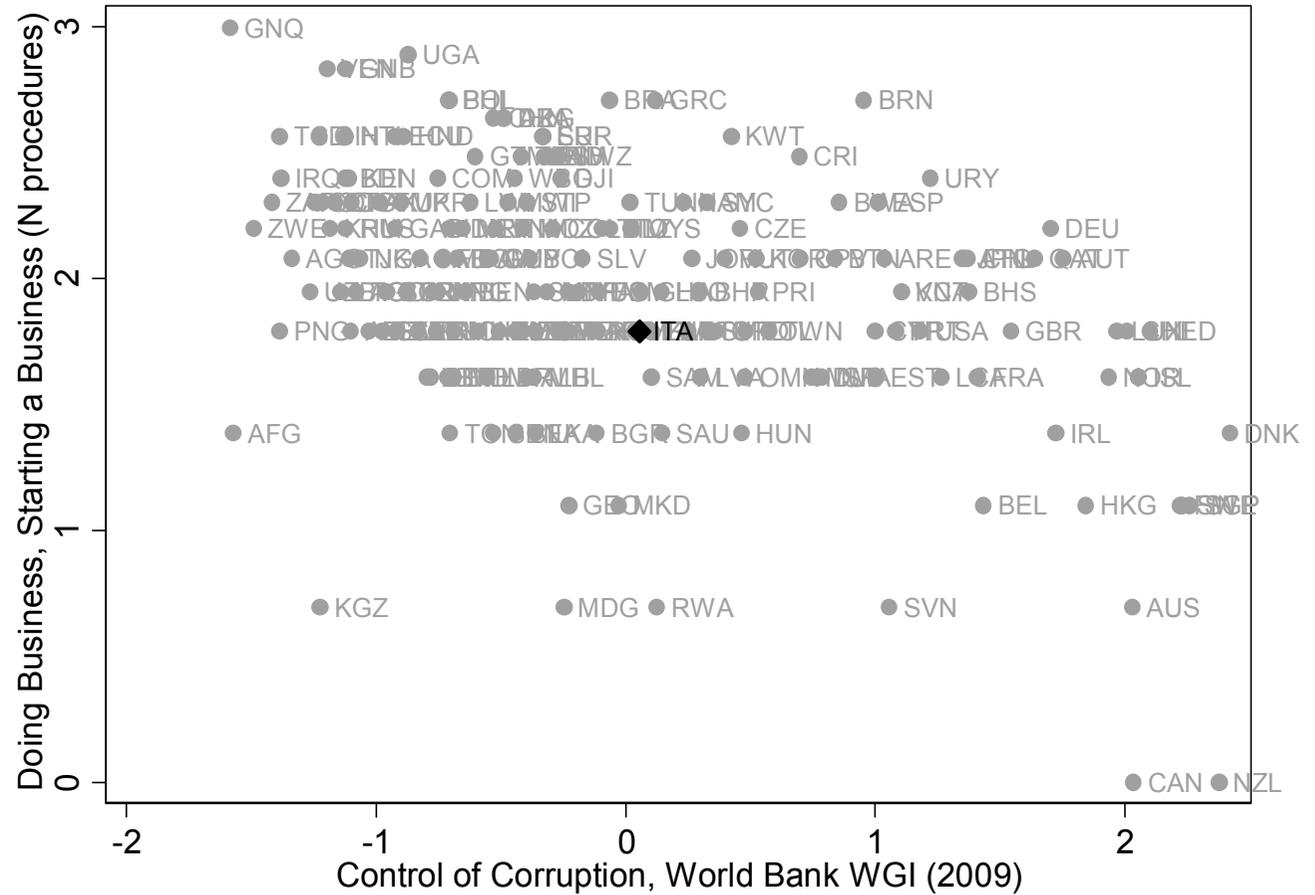
3. Le determinanti

Ampio consenso sul ruolo di una serie di potenziali fattori anche se la scarsa disponibilità di misure ha limitato l'analisi empirica

- basso “capitale sociale”
 - eccesso norme e oneri burocratici + scarsa qualità burocrazie
 - sistemi sanzionatori inefficaci
 - scarsa indipendenza della stampa
 - governance familiare delle imprese
 - alta criminalità
- I paesi con queste caratteristiche sembrano avere più corruzione.. Ma ne sono davvero causa o sono entrambe espressione di altre caratteristiche sottostanti (es. distribuzione reddito? Ricchezza di risorse?)?

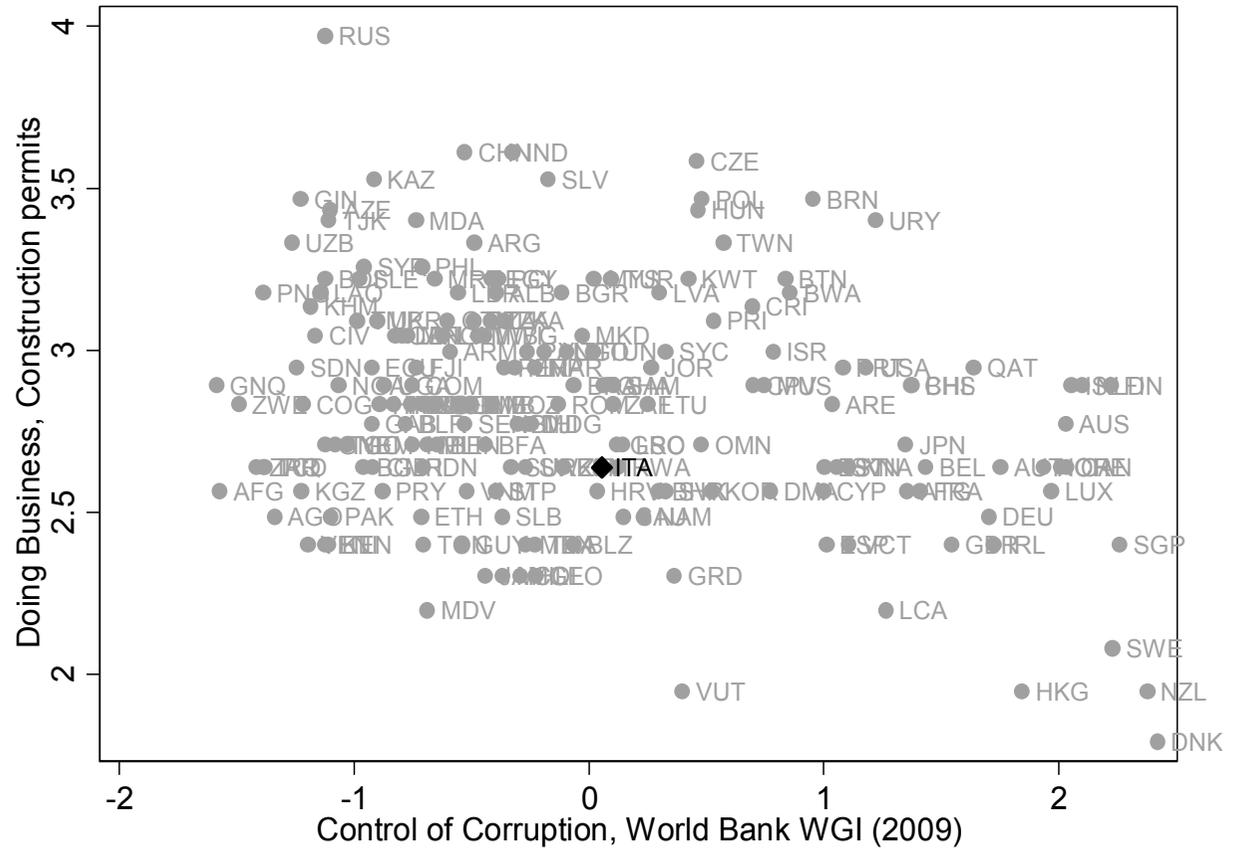
3. Le determinanti: gli oneri burocratici

Indicatore *Oneri per l'apertura di impresa* (World Bank, Doing Business) vs *Controllo della corruzione* (World Bank)



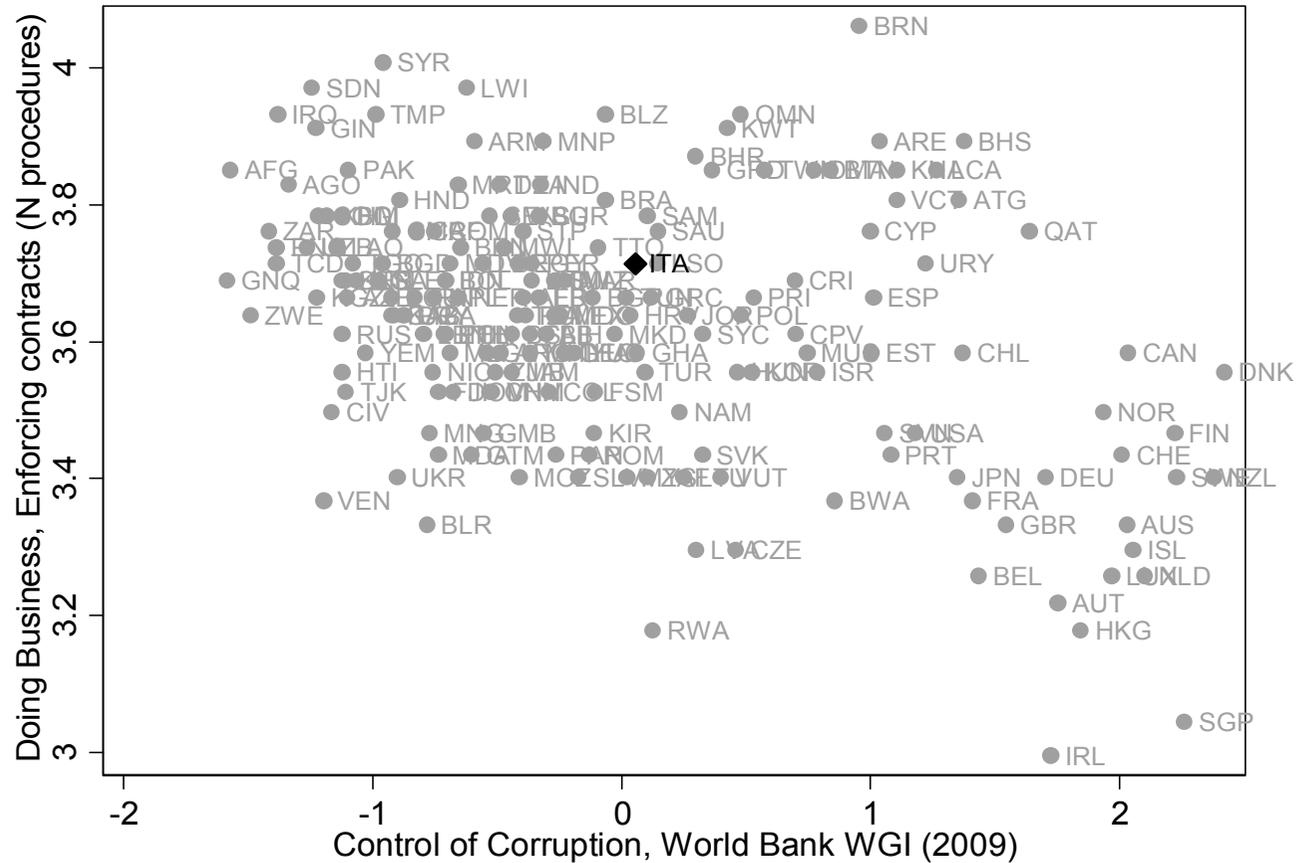
3. Le determinanti: gli oneri burocratici

Indicatore *Oneri per ottenere una licenza per costruzione* (World Bank, Doing Business) vs *Controllo della corruzione* (World Bank)



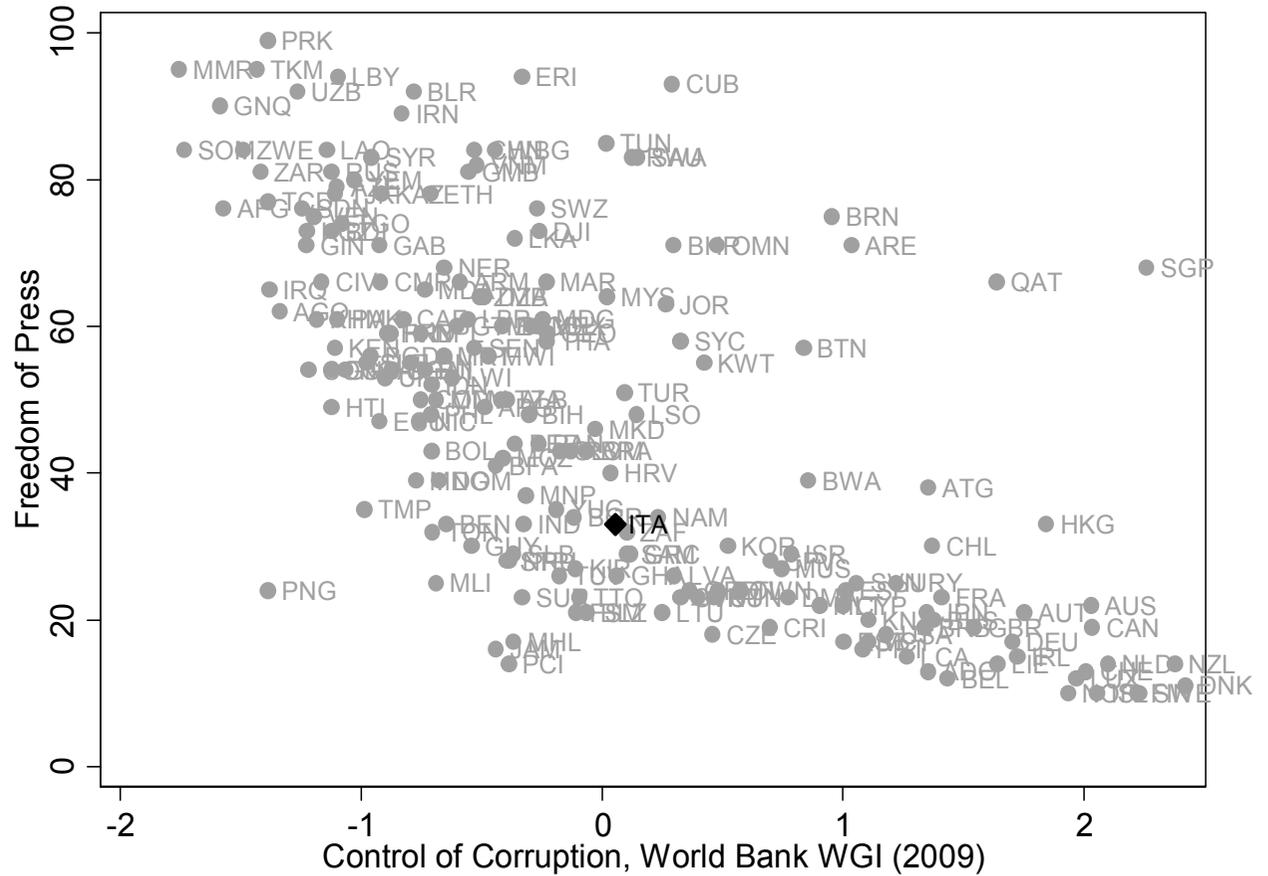
3. Le determinanti: l'enforcement

Indicatore *funzionamento giustizia civile* (World Bank, Doing Business) vs *Controllo della corruzione* (World Bank)



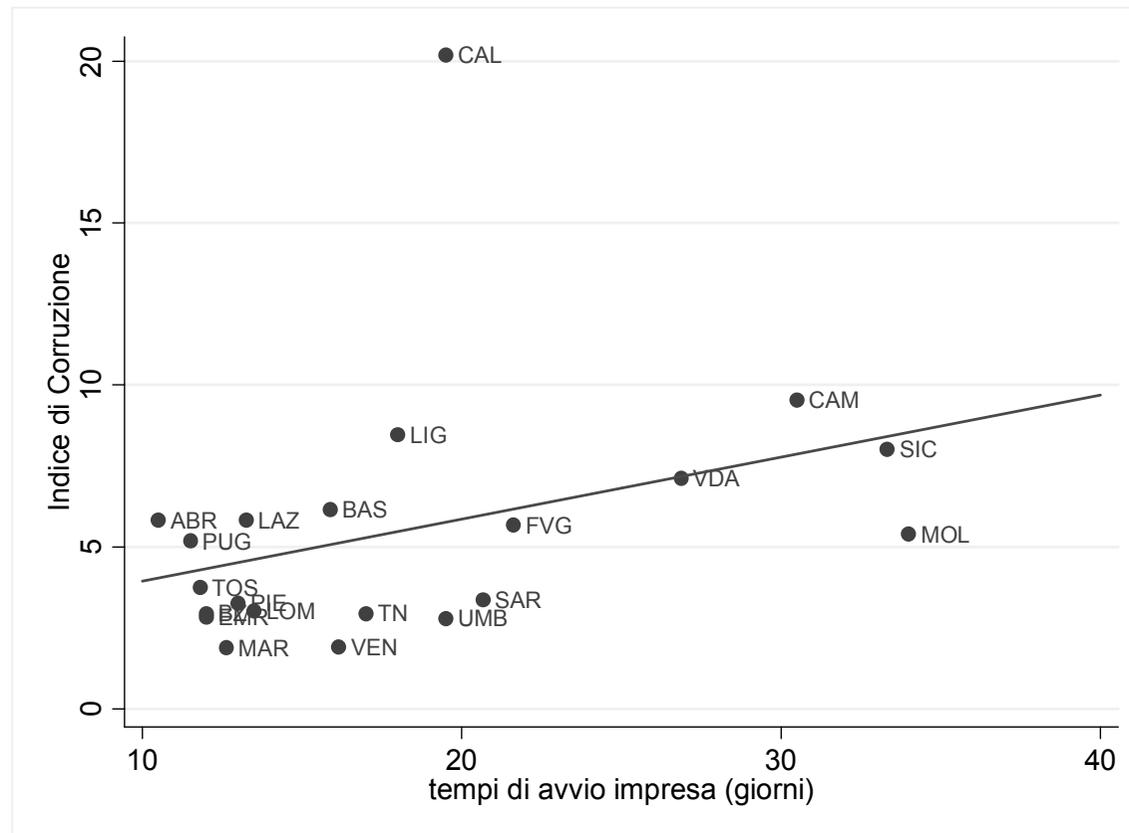
3. Le determinanti: la libertà di stampa

Indicatore *Freedom of the Press* (Freedom House) vs *Controllo della corruzione* (World Bank)



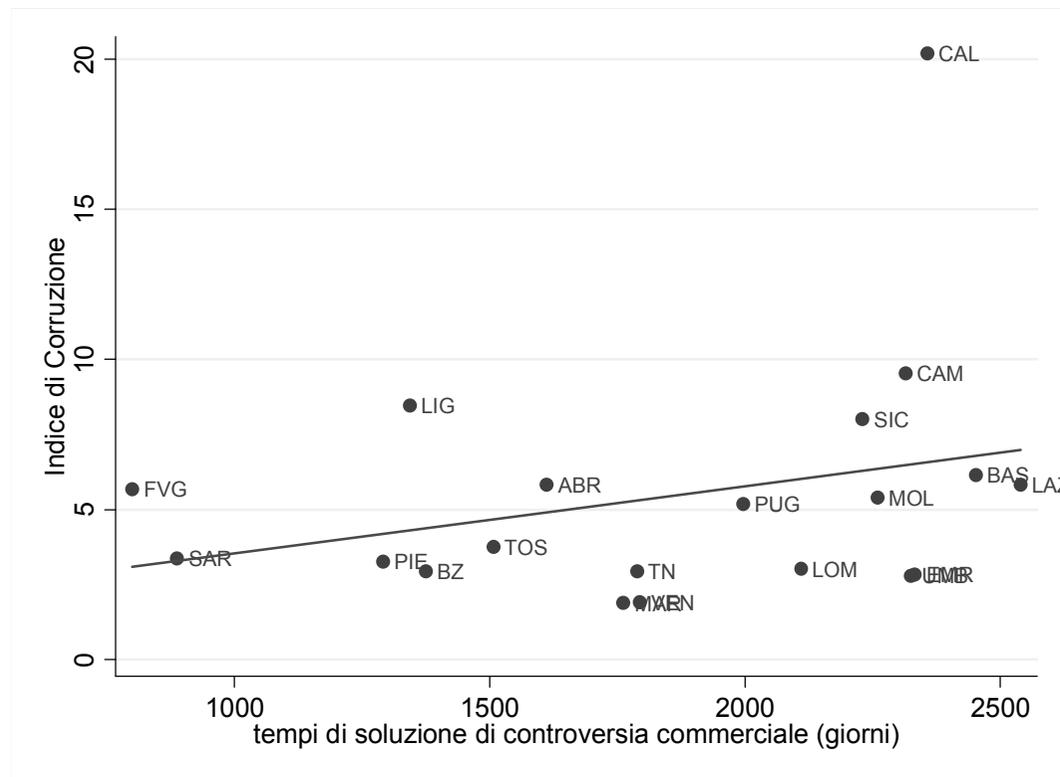
3. Anche all'interno del paese: gli oneri burocratici per avviare un'impresa (tempi)...

Indicatore *oneri per l'apertura di un'impresa* (Banca d'Italia) vs denunce per corruzione (2002-204)



3. Anche all'interno del paese: l'enforcement di un contratto (tempi)...

Indicatore controversie commerciali (Banca d'Italia) vs denunce per corruzione (2002-2004)

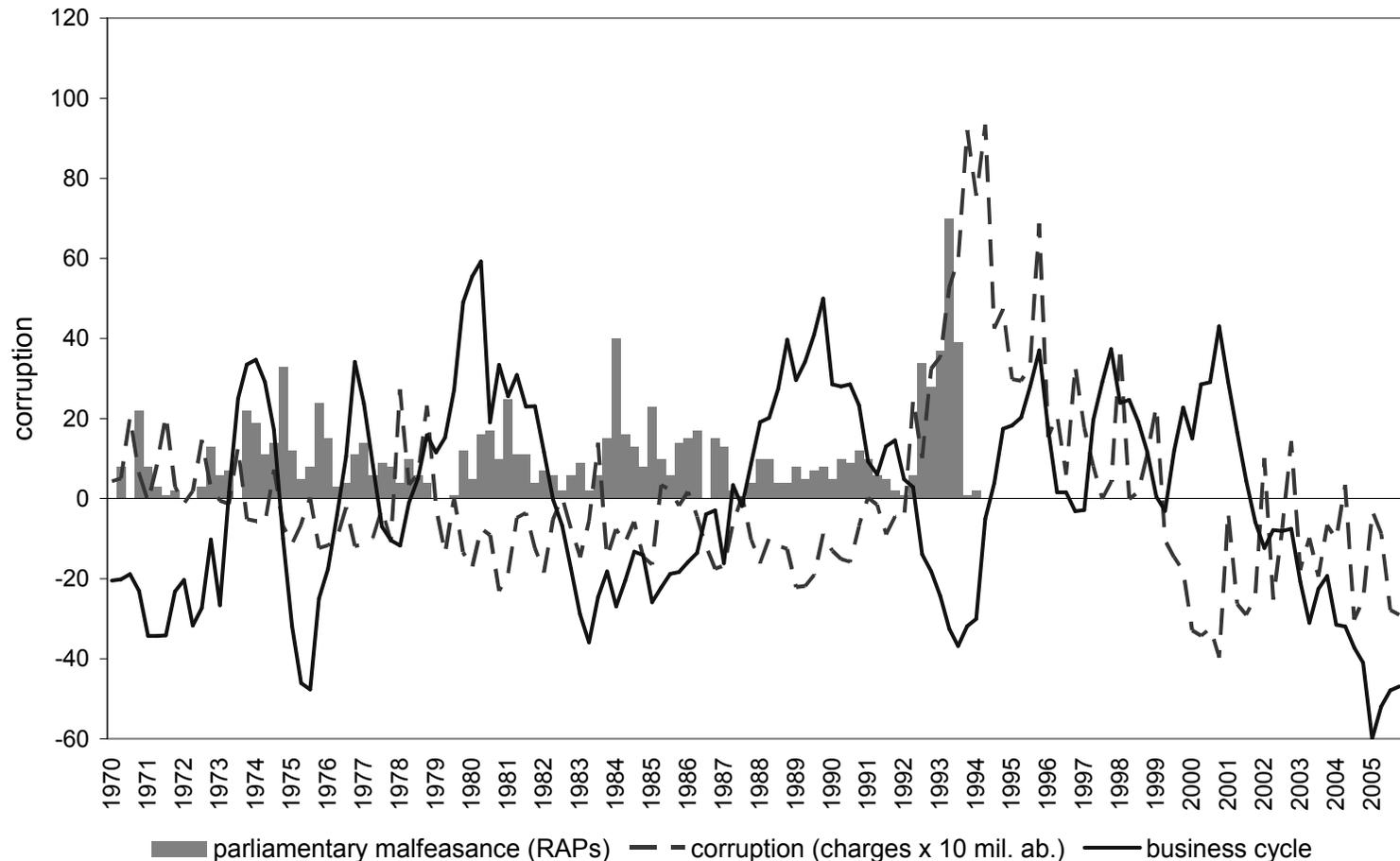


4. Le misure

- Basate sulle percezioni (EIU, Transparency International, World Bank Control of corruption ...)
- Le denunce (e il problema di *under-reporting*...)
- sappiamo che in Italia l'andamento di percezione e di misure basate sulle denunce mostrano andamenti divergenti (può essere che un'ampia "percezione" della corruzione la renda più accettabile, più diffusa, più difficile da identificare e denunciare...)
- Ora anche misure più dirette, specie per paesi emergenti (pagamento tangenti per ottenere patente di guida, per consentire il passaggio di camion,...)
- Indagine Forum PA per le amministrazioni italiane

4. Le misure

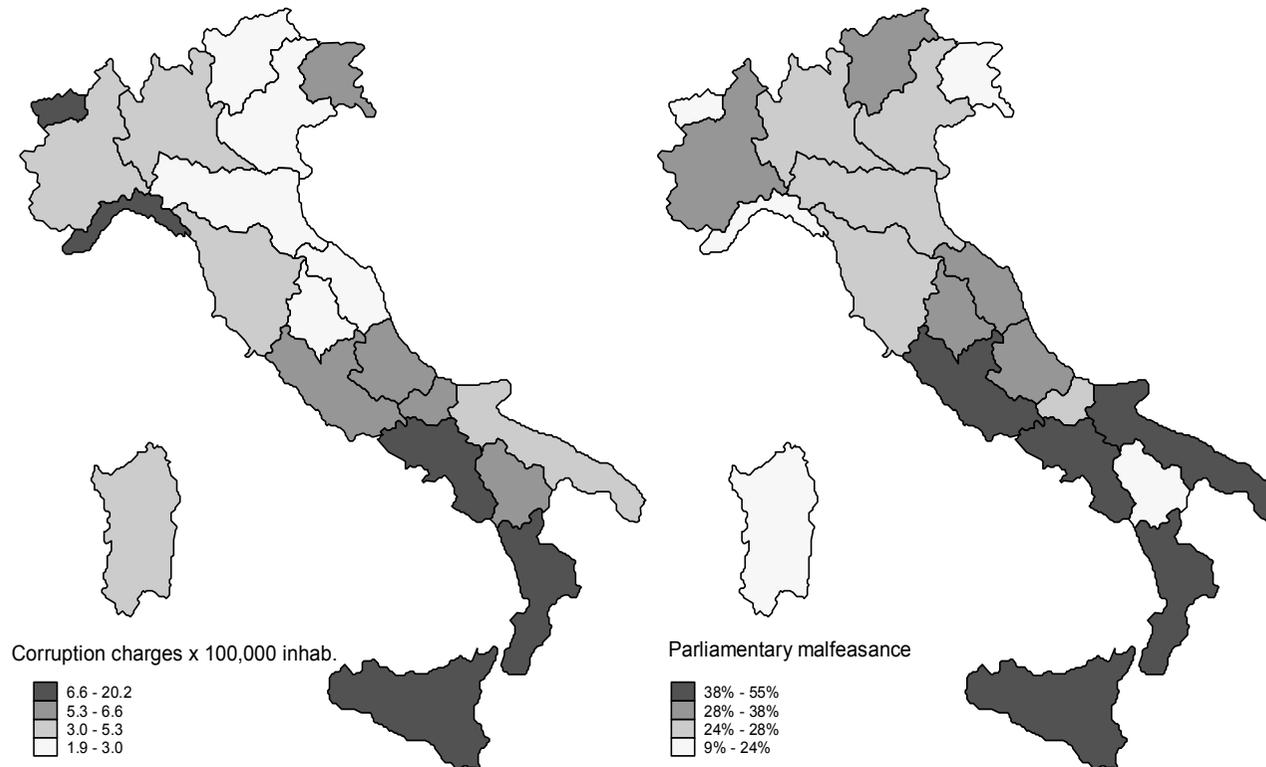
Legame con il ciclo → emersione del fenomeno piuttosto che sua consistenza in generale; la riduzione dei profitti in periodi di ciclo negativo riduce i benefici della corruzione e ne porta all'emersione; in periodi di difficoltà è meno accettabile l'ingiusto arricchimento di alcuni per cui il sostegno alle indagini è maggiore



Fonte: P. Pinotti (2010) su dati Istat

5. La rilevanza in Italia

Una situazione non omogenea sul territorio



Fonte: P. Pinotti (2010)

5. La rilevanza in Italia: gli effetti

Analisi recenti:

- Cingano-Pinotti (2010) mostrano come imprese che hanno “legami” con politici locali hanno ricavi e profitti maggiori non giustificati da maggiore produttività (specie in settori che forniscono input a PA e in regioni ad alta spesa pubblica)
- Bandiera et al (2009), attraverso un esperimento relativo all’acquisto tramite Consip delle amministrazioni, mostrano come le inefficienze (diversi livelli di spesa per gli stessi beni) siano per circa l’80% attribuibili a cattiva gestione e per il 20% a forme di corruzione
- Correlazioni indicatori di corruzione (denunce per abitante nel periodo 2004-2008) e sviluppo (PIL pro capite, disoccupazione, occupazione maschile e femminile) hanno comportamento diverso a Nord (correlazione negativa) e Sud (in alcuni casi positiva)

6. Le misure di contrasto

- Le analisi suggeriscono che **occorre conoscere bene il fenomeno per intervenire** (es. l'analisi di Bandiera et al suggerirebbe di fornire un budget fisso per ridurre sprechi e corruzione...; in altri casi sarebbe meglio “modificare” il compito dell'agente). Forse ne sappiamo ancora poco... anche perché difficile raccogliere informazioni → **ruolo dell'Authority**
- Occorre comprenderne conseguenze, effetti, costi per il sistema
- Agire sui fattori che la favoriscono: **modalità legislazione, oneri burocratici e qualità burocrazia, enforcement delle leggi, capitale sociale (formazione ma anche sanzioni)**

6. Le misure di contrasto

- **Trasparenza** → le informazioni, purché facilmente leggibili, favoriscono il cfr e la “concorrenza”; se disponibili per l’analisi favoriscono l’evidenziazione dei casi “anomali” (es. appalti...)
- **Incentivi ai “partecipanti”** → monitoraggio su comportamenti (es. rispetto dei termini), programmi di clemenza che rendono conveniente “deviare” dall’accordo corruttivo (con molti caveat)
- **Organizzazione** → importante ma attenzione a non creare altra burocrazia “formale”; analisi su altri paesi mostrano come sia stata efficace la sostituzione di attori individuali, la presenza di un soggetto al vertice fortemente “committed” rispetto agli obiettivi
- **Sanzioni** → in generale la letteratura ne mostra l’efficacia; *white collars* e pubblica amministrazione più sensibile al rischio di reclusione dei altre categorie; ma anche sanzioni pecuniarie proporzionate al beneficio ottenuto (o al danno provocato se il primo difficile da valutare)

6. Le misure di contrasto

Esperienze internazionali suggeriscono attenzione a

- Sovra-semplificazione nel disegno delle politiche che non toccano i reali incentivi e non tengono conto delle specificità istituzionali (importazione di politiche da altri sistemi)
- Interazione di competenze differenti (non solo legali/giuridiche)
- Approccio che tenga conto dei diversi aspetti e usi diversi strumenti



BANCA D'ITALIA

EUROSISTEMA