

SCIENZE COGNITIVE PER LA
PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

**Contributi
dell'economia sperimentale**

Luigi Luini
(Università di Siena)

Come osservare la Corruzione?

- ❑ Corruzione non (o difficilmente) osservabile empiricamente, quindi debolezza degli indicatori indiretti
- ❑ Come rendere osservabili (e misurabili) i comportamenti?
- ❑ Gli esperimenti (in laboratorio e sul campo) li possono rendere osservabili (attraverso la riproduzione «in vitro» di realtà direttamente non misurabili)
- ❑ Rassegna dei risultati sperimentali sul **fenomeno «differenziato»** dei comportamenti corrotti, con particolare attenzione a come **disegnare le regole** (istituzioni) in modo da ridurlo

Esperimento tipico su corruzione

Gioco corrotto/corruttibile (3 operatori)

A

- impresa/cittadino (I): (propone o no)
- pubblico ufficiale (P): (accetta o no)
- vittima/collettività (V): (perdita reale o no)

-variante (sempre 3 operatori)

B

- pubblico ufficiale (P'): (richiede o no)
- impresa/cittadino (I'): (accetta o no)
- vittima/collettività (V'): (perdita reale o no)

Gioco uniperiodale, gioco ripetuto, gioco sequenziale

- ❑ Gioco **uniperiodale**: per analizzare rapporti non frequenti (come il rilascio di una licenza)
- ❑ Gioco **ripetuto**: coglie interazioni frequenti tra agenti (ad es. accesso servizi sanitari), aiuta a comprendere:
 - il coordinamento/adattamento di una delle parti
 - la collusione
- ❑ Gioco **sequenziale**: le mosse non sono simultanee, ricco di informazioni per chi muove dopo; consente a chi muove prima di vincolare le mosse del secondo.
 - I regolatori devono conoscere:
 - il comportamento e i bias dei destinatari (es., trasparenza vs informazione)
 - quello che potrebbe fare le imprese/cittadino e il pubblico ufficiale

La corruzione come **gioco** sequenziale

Nei casi **A** (iniziativa privata) e **B** (iniziativa pubblico ufficiale)

il gioco è sequenziale

quindi l'esito dipende da quale agente prende l'iniziativa

NB

Due variabili influenzano il risultato:

- 1) L'**entità** o **ammontare**, piccolo/grande, oggetto dell'atto corruttivo (es., soldi, favori ecc.)
- 2) La **diffusione**, ridotta/ampia, del fenomeno stesso (ruolo delle **norme sociali**)

Entità: Piccola versus Grande

Diffusione: Ampia versus Ridotta

		DIFFUSIONE	
		ridotta	ampia
E N T I T A'	piccola	Pareto-migliore ← 1	1
	grande	2 ↑	Pareto-peggio <u>(trappola della corruzione)</u> (es, paesi sottosviluppati)

Trappola della corruzione: caratteristiche

- ❑ La **ricerca di una controparte è facile** e quindi il costo di ricerca della «reciprocità» è basso (kompromat, o accordo corruttivo)
- ❑ La **probabilità di essere controllati** e individuati è bassa
- ❑ La probabilità di essere puniti, una volta individuati, è bassa

Conseguenze

- Trasmissione intergenerazionale: ereditarietà della norma sociale favorevole alla corruzione
- Prevenzione amministrativa della corruzione è estremamente difficile (es., Pakistan, Stati Uniti: studi World Bank)

Caso A: l'impresa/individuo offre

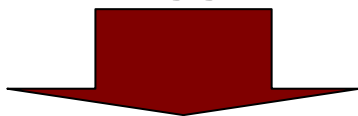
- ❑ Diffusa tolleranza degli atti corruttivi: «Ingrassare le ruote» per ridurre i tempi delle procedure amministrative [Basu, K (2012); Drèze, J (2011)]
- ❑ Ma dalla prova contraria basata sui fatti emerge che: le imprese che investono risorse per ridurre i tempi risultano meno produttive [De Rosa, Gooroochurn, Goerg (2015)]
 - I pubblici poteri devono intervenire per modificare le norme sociali e il punto di riferimento individuale
 - Come? Ad es., mostrando comportamenti virtuosi dei “vicini”; mostrando il costo del comportamento corruttivo

Caso B1: il pubblico ufficiale chiede al cittadino

(ammontare piccolo e comportamento molto diffuso) e il cittadino (può) segnalare

Secondo Khachatryan, Kube, Vollan (2015)

- se l'interazione personale è **ripetuta** (es., il cittadino che va spesso al CUP)
→ conviene il **richiamo** al PU (specie se la sanzione provoca malcontento e/o riduzione della qualità del servizio da parte del pubblico ufficiale)
- se l'interazione è **impersonale e non abituale** (es., la licenza)
→ è meglio la **sanzione** che ha maggiore effetto deterrente



- **Richiamo e sanzione** (incentivi) possono mitigare sia l'entità, sia la diffusione della richiesta del pubblico ufficiale
- **Controlli frequenti e approfonditi** amplificano gli effetti sia del richiamo, che della sanzione: il cittadino avanza più esposti; il PU avanza meno richieste

Strumento 1: Trasparenza ⁽¹⁾

- ❑ Piano triennale per la trasparenza
- ❑ Responsabile della trasparenza (art. 10, d.lgs. n. 33/2013)
- ❑ Obblighi di trasparenza solo dei dati e delle info previste per legge
- ❑ Accesso civico: diritto di chiunque di richiedere i documenti, le informazioni o i dati, la cui pubblicazione è obbligatoria ai sensi della normativa vigente (art. 5. d.lgs. n. 33/2013)
- ❑ Diritto di accesso, anche per via telematica, di chiunque “indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti”, ai dati e ai documenti detenuti dalle PA, salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione (art. 7, comma 1, lett. h, legge n. 124/2015)

Obblighi di pubblicazione volti a facilitare i controlli su dipendenti pubblici e attività amministrative

Dati relative all'organizzazione, come l'indicazione degli organi di indirizzo politico organizzazione e gestione, articolazione degli uffici, competenze e relative risorse, organigramma, numeri di telefono e caselle di posta elettronica (art. 13, d.lgs. n. 33/2013)

Dati relative a titolari di organi di indirizzo politico: atto di nomina CV, compensi, assunzione di altre cariche, diritti reali su beni mobile e immobili, azioni e quote di partecipazione in società, copia ultima dichiarazione redditi (ed altro) relativi anche al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado (art. 1, comma 35, lett. c, legge n. 190/2012; art. 14, d.lgs. n. 33/2013 e legge n. 441/1982)

Dati relativi a ai titolari di incarichi dirigenziali, di collaborazione e di consulenza, come atto di conferimento, curricula, compensi (art. 10 e 15, d.lgs. n. 33/2013; previsioni da applicare anche alla dirigenza sanitaria, art. 1, comma 35, lett. d, legge n. 190/2012; art. 41, d.lgs. n. 33/2013)

Contratti e accordi collettivi nazionali, contratti integrative (art. 21, d.lgs. n. 33/2013)

Dotazione organica e costo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato (art. 16, d.lgs. n. 33/2013)

Dati relativi al personale non a tempo indeterminato (art. 17, d.lgs. n. 33/2013)

Dati relativi agli incarichi conferiti ai dipendenti pubblici (durata e compenso) (art. 18)

Accordi con privati e PA; concorsi e prove per assunzione personale e progressione in carriera (art. 23, d.lgs. n. 33/2013)

Dati relativi agli enti pubblici vigilati, e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato, fatta eccezione per le società quotate e loro controllate (art. 22, d.lgs. n. 33/2013)

Dati relativi alla valutazione della *performance* e alla distribuzione dei premi al personale (art. 20, d.lgs. n. 33/2013)

Bandi di concorso per la selezione del personale aperti ed effettuati nell'ultimo triennio; numero dipendenti assunti e spese effettuate (art. 19, d.lgs. n. 33/2013)

Nelle regioni e province autonome: rendiconti dei gruppi consiliari regionali e provinciali (art. 28, d.lgs. n. 33/2013)

Nominativi e curricula dei membri degli organismi indipendenti di valutazione - OIV (art. 10, d.lgs. n. 33/2013)

Strumento 1: Trasparenza (3)

“Many designers of information systems incorrectly represented their design problem as information scarcity rather than attention scarcity, and as a result they built systems that excelled at providing more and more information to people, when what was really needed were systems that excelled at **filtering out unimportant or irrelevant information**”

[Simon, H.A., 1981, *The Sciences of the Artificial*, The MIT Press]

Strumento 1: Trasparenza ⁽⁴⁾

Trasparenza a fini interni dei processi interni alla PA

Trasparenza a fini esterni, di comunicazione pubblica

- Il **sovraccarico informativo** (*information overload*):
 - impedisce la comprensione da parte degli individui
 - dunque: trasparenza mero adempimento formale
 - deresponsabilizza l'amministrazione e i singoli addetti
 - es. responsabile trasparenza e anticorruzione

Trasparenza: informazione che distrae l'attenzione

due problemi centrali:

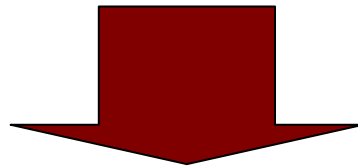
-) quali e quante informazioni (**salience**): sinteticità e salienza
-) come presentarle (**framing**): fuoco dell'attenzione (informazioni rilevanti non distraenti)

La letteratura evidenzia che le amministrazioni producono informazione «distraente», quindi compito della **regolazione della trasparenza** è quello di favorire:

- competenza minima (**literacy**)
- sintesi (**semplificazione**) e centrare l'elemento principale
- **differenziazione delle regole** in funzione delle diverse capacità dei cittadini (es., consumatore preparato/vulnerabile: paradosso di Armstrong 2008; regolazione differenziata Di Porto-Rangone, 2015)

Strumento 2: Rotazione del personale

- ❑ Risultati sperimentali molto chiari: la rotazione riduce notevolmente la corruzione [Abbink (2004)]
- ❑ Quali settori e rispetto a quali incarichi è bene ruotare: solo per attività “sensibili” (es., alti benefici privati ottenibili dal PU) ed economicamente rilevanti [Eguchi (2005)]



Manca letteratura recente

Overconfidence: il superiore (specie se nuovo) incapace di controllare si “fida troppo” (es., cambiano i mandarini ma non i dirigenti)

Utili esperimenti (es., come varia la “osservabilità” del comportamento corruttivo al variare della capacità di controllo)

Strumento 3: Whistle-blowing

«Segnalazione degli illeciti» sul posto di lavoro ⁽¹⁾

Schikora (2010): gli esperimenti mostrano che lo strumento è efficace, ma molto di più in presenza di **meccanismi premiali** (non sanzione)

- il “whistleblowing” per essere efficace ha bisogno di un premio
- ma il premio non deve essere eccessivo altrimenti sorgono “spifferatori di carriera”

Strumento 3: Whistle-blowing «Segnalazione degli illeciti» sul posto di lavoro (2)

Zhang (2015): influenza della norma sociale sul comportamento dello spifferatore

Presenza di **meccanismi che rendono difficile identificare chi segnala**

- Sud Italia: l'identificazione dello spifferatore riduce drasticamente il numero degli "spifferi"
- Nord Italia: l'identificazione dello spifferatore riduce molto meno gli "spifferi"

Utili esperimenti

Art. 54-bis, d.lgs. n. 165/2001

... **il pubblico dipendente che denuncia** all'autorità giudiziaria (la Corte dei conti, o all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)), ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico (o al superiore di grado) fatti o atti illeciti di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, **non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria**, diretta o indiretta, che produca effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.

Nell'ambito del procedimento disciplinare, **l'identità del denunciante non può essere rivelata, senza il suo consenso**, e si presume che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.

L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al superiore gerarchico o al superiore di grado, a seconda della competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione a cui le stesse sono state poste in essere.

La **denuncia è sottratta all'accesso** previsto dagli articoli 22 e 23 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.»

Proposte di regolazioni cognitive-based

➤ Mancanza del meccanismo premiale

Come potrebbe essere disegnato questo meccanismo ?

- Incentivo di tipo economico (es. addizionale in busta paga) **e (mix)**
- Incentivo non economico, riconoscimento sociale (es. encomio pubblico da parte del ministro o direttore generale), ma trade-off con la tutela dell'anonimato soprattutto nella fase iniziale
 - La scelta del mix dei due tipi di incentivi dipende da come la società vede il ruolo del Whistle-blowing, positivo o negativo (norme sociali)

Strumento 4: Liste bianche, liste nere, liste grigie

... e Torgler (2011)

incentivo positivo: diffondere l'idea che assenza di corruzione sia un fenomeno diffuso nella collettività (introdurre norme sociali per superare *bias* dell'inerzia e *status quo*)

incentivo negativo: enfasi sulla corruzione (*social stigma*)

LISTE BIANCHE: segnalano i «buoni»

- Prefetture (art. 1, comma 52, l. 190/2012) → white list per gli appalti (su accesso)
- AGCM → rating legalità (pubblico)

LISTE NERE: segnalano i «cattivi»

- lista dei «ricercati» (es, evasione fiscale in UK)

LISTE GRIGIE: segnalano i «cattivi» e «buoni»

- AEEGSI → rating call center

Strumento 4: Liste bianche, liste nere, liste grigie

□ Incentivi: *framing* positivo o negativo?

- Da valutare caso per caso alla luce di specifiche indagini empiriche
 - esperimenti condotti nel campo dell'evasione fiscale farebbero propendere per una maggiore efficacia degli incentivi con framework negativi [S. Casal - L. Mittone (2014)]
- Comunque tenendo conto del fatto che un design cognitivo (salienza e *framing*) aumenta l'efficacia dello strumento

Quali insegnamenti?

- **Trasparenza:** rispettate *framing* e salienza (es. siti «Amministrazione trasparente»)
- **Rotazione del personale:** far ruotare il personale funziona, aumentare l'osservabilità per ridurre il rischio di «fidarsi troppo» e «a sproposito»
- **Segnalazione degli illeciti:** meccanismi premiali (economici e no); incentivare il riconoscimento sociale
- **Liste bianche/nere:** scegliere, su basi empiriche, il messaggio (positivo o negativo); quindi aumentare la salienza del messaggio

Quali insegnamenti?

- 1) A questo si può contribuire con la realizzazione di esperimenti *ad hoc*: Test, Learn, Adapt (UK Nudge Unit)
- 2) Testare politiche e regolazioni ...
- 3) ... in modo interdisciplinare (scienziati cognitivi nelle PA)
- 4) ... in collaborazione con le università (US Executive Order 15.9.2015, «Behavioural Sciences to better serve the American People»)