

Lezione 1: Definizioni del concetto di 'corruzione politica' e perché studiare il fenomeno

Ovviamente, la 'corruzione *politica*' è un certo tipo di *corruzione*, per cui, se vogliamo capire che cosa è la *corruzione politica*, dobbiamo prima capire qual'è il significato del termine 'corruzione' in generale. Se consultate un buon dizionario, troverete con ogni probabilità che il termine si riferisce a due cose: o a un processo di deperimento fisico, o a un processo di deperimento morale. Per esempio, io ho consultato l'undicesima edizione di *Il Nuovo Zingarelli* pubblicato nel 1984 e ho trovato tre definizioni del verbo 'corrompere':

- 'Putrefarsi, decomporsi', come nella frase, 'il cadavere si sta corrompendo'
- 'Rendere depravato, rendere spiritualmente viziato', come nella frase, 'queste abitudini corrompono la gioventù'
- 'Trasgredire, violare', come nella frase, 'corrompere la verginità'

La prima di queste definizioni si riferisce a un processo di decadimento fisico perché 'putrefarsi' a sua volta si riferisce al processo biologico demolitivo delle sostanze proteiche operato da attività enzimatiche di microrganismi—mentre le ultime due definizioni si riferiscono chiaramente a un processo di decadimento morale dal momento che termini tipo 'depravato', 'viziato', 'trasgredire' ecc sono tutti termini morali: li utilizziamo, cioè, quando vogliamo esprimere giudizi su quello che riteniamo *dovrebbe essere o non dovrebbe essere* il caso.

Le definizioni più comuni del termine 'corruzione politica' sono state fortemente influenzate da quei significati di corruzione che appartengono alla seconda categoria di cui ho parlato e cioè alla categoria che vede la corruzione come una specie di decadimento morale. Questo si capisce analizzando alcuni di loro. A loro volta queste definizioni appartengono all'una o all'altra di tre categorie—quelle che chiamerò definizioni legali e normative; definizioni basate sul concetto di interesse pubblico, e in fine, quelle che in inglese si chiamano 'principal-agent definitions'.

Definizioni legali e normative sono quelle per cui si ha un caso di corruzione politica quando un pubblico ufficiale—come, per esempio, un impiegato nell'amministrazione pubblica oppure uno che ha un incarico elettivo, come un deputato—violano le norme legali che dovrebbero disciplinare la loro condotta come detentori di tali uffici. Per esempio, David Bayley ('The Effects of Corruption in a Developing Nation', *Western Political Quarterly*, 19:4 (Dec. 1966) pp.719-32) sostiene:

Mentre si associa specialmente all'atto di comprare qualcuno con doni, la corruzione è un termine generale che si riferisce al abuso di autorità ai fini di guadagno personale, dove tale guadagno può essere anche di tipo non monetario.

Ci sono almeno tre problemi con questa definizione e con le definizioni legali e normative in generale. Il primo problema è che se diciamo che la corruzione politica non sia nient'altro che la violazione di norme, da parte dei pubblici ufficiali, ai fini di guadagno personale, allora diventa impossibile distinguere, al livello concettuale, la corruzione da altri fenomeni, simili ma diversi, tipo la malversazione o il peculato. Un secondo problema è che le norme variano da un paese all'altro. Per esempio, i membri del parlamento britannico non vedono niente di male nell'assunzione, come assistenti di ricerca, di loro mariti, mogli o altri membri dei loro nuclei familiari—mentre nel Congresso americano una tale condotta è vista come qualcosa di altamente illecito. (E fra parentesi si può argomentare che il punto di vista americano sia facilmente comprensibile—dal momento che è facile immaginare una situazione in cui un parlamentare britannico assuma un parente semplicemente per appropriarsi di fondi pubblici senza che il parente faccia qualsiasi lavoro vero. Ed erano esattamente queste le accuse fatte nei confronti dell'allora leader del Partito Conservatore, Ian Duncan Smith nel 2004 dopo che aveva pagato £15,000 a sua moglie perché lavorasse come la sua segretaria personale). Oppure, per citare un altro esempio, la legge americana non consente che i candidati per uffici elettivi, tipo il Congresso, possano accettare contributi fatti direttamente dai sindacati o da aziende private (i quali regolarmente eludono la legge formando i così detti 'Political Action Committees'—Comitati di Azione Politica—che invece hanno la facoltà di dare contributi) mentre in Gran Bretagna una tale legge non esiste. Ciò rende

molto difficile lo studio comparato della corruzione. E' difficile, cioè, confrontare i diversi paesi in termini di quantità di corruzione presente in ognuno, perché la definizione è tale che la corruzione potrebbe sembrare più diffusa in un paese rispetto ad un altro semplicemente perché i due paesi si differenziano in termini delle loro leggi—non perché c'è una vera differenza in termini del reale comportamento della gente nei due paesi. Il terzo problema è che le definizioni legali e normative concentrano l'attenzione su un tipo di comportamento che è definito in termini troppo specifici. Voglio dire: se si insiste, come fanno queste definizioni, che la distinzione tra il comportamento corrotto e quello non corrotto dipende dalla violazione o meno di norme legali, allora diventa impossibile bollare come corrotti quei comportamenti che, anche se perfettamente *legali*, sono comportamenti che vogliamo considerare corrotti da altri punti di vista, non legali. Per esempio, in Gran Bretagna fino al inizio del ventesimo secolo, era del tutto normale che legali che avevano l'amministrazione fiduciaria dei soldi dei loro clienti—come, per esempio, i minori—cercassero di arricchirsi speculando con tali fondi. Per tutto il diciottesimo secolo e per buona parte del diciannovesimo in Gran Bretagna, era del tutto normale che i rappresentanti dei partiti politici cercassero di comprare gli elettori, offrendogli soldi in cambio dei loro voti. Anche se tali comportamenti erano perfettamente legali, già allora molte persone li consideravano altamente corrotti da un punto di vista etico—ed è proprio per questo che dopo un certo punto nella storia, oltre ad essere comportamenti corrotti dal punto di vista etico, lo sono diventati anche dal punto di vista legale. Insomma, dal momento che le definizioni legali e normative si concentrano su una sfera di comportamento che è troppo ristretto—la sfera del comportamento illegale appunto—un secondo gruppo di studiosi sostiene le presunte virtù di definizioni di un altro tipo, e cioè, definizioni che si basano su un concetto di interesse pubblico.

Le definizioni basate sulla nozione di 'interesse pubblico' sono quelle che, in una maniera o in un'altra, vedono nella corruzione un comportamento che danneggia l'interesse pubblico. Per esempio,

Rogow e Lasswell (*Power, Corruption and Rectitude*, Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall, 1963, p.132) sostengono che un atto corrotto si abbia quando una persona,

viola la sua responsabilità nei confronti di almeno un sistema di ordine pubblico o civico... Un sistema di ordine pubblico o civico è un sistema che dà la precedenza al interesse comune rispetto ad interessi particolari; sono da considerarsi corrotte tutte le violazioni, ai fini di vantaggio personale, dell'interesse comune.

Il problema con questa definizione e con altre definizioni di questo tipo è che dà per scontato che si sappia cosa è l'interesse pubblico e in che cosa consista. Ma non è così: se diciamo che la corruzione politica consiste in comportamenti che violano o danneggiano l'interesse pubblico o l'interesse comune, sorge subito la domanda: Che cosa è l'interesse pubblico? In cosa consiste? Ci sono due possibili risposte a questa domanda. La prima è che deve decidere l'investigatore stesso in cosa consiste. Ma in quel caso, la decisione di stigmatizzare un certo comportamento come corrotto diventa una mera scelta personale da parte dell'investigatore—e di nuovo ci troviamo di fronte all'impossibilità di studiare il fenomeno in termini obiettivi. Perché se un investigatore sostiene che le cause della corruzione sono X, Y e Z, un altro investigatore può benissimo sostenere che il primo abbia torto dicendo semplicemente che il comportamento studiato dal primo non danneggiava affatto l'interesse pubblico, per cui non può essere considerato corrotto. E' evidente che, per poter studiare qualsiasi cosa—che si tratti di corruzione politica, comportamento elettorale o qualunque altra cosa—cruciale è che gli studiosi siano d'accordo sui i tipi di comportamento che appartengo alle categorie 'corruzione', 'comportamento elettorale' ecc. La seconda risposta possibile è che deve essere la gente il cui comportamento stiamo studiando a decidere che cos'è 'l'interesse pubblico'. Così, se volessi studiare la corruzione in America, potrei stabilire che, ai fini della mia ricerca 'l'interesse pubblico' sarà quello che dicono che sia gli americani. Questo vorrebbe dire che un certo tipo di comportamento sarebbe corrotto o meno a seconda della proporzione della popolazione americana che lo consideri dannoso o meno per l'interesse pubblico. Ma questo ci crea un problema del tutto analogo a quello creato dalle definizioni legali e normative, e cioè che gli opinioni degli

americani a proposito di comportamenti da considerare dannosi per l'interesse pubblico, si differenziano dagli opinioni dei britannici, le cui opinioni si differenziano a loro volta da quelle dei francesi e così via. Sappiamo, per esempio, che mentre il pubblico britannico e americano si preoccupano moltissimo per i peccati sessuali dei loro rappresentanti—come hanno provato sulla propria pelle Bill Clinton e tutta una serie di politici britannici come l'ex-primo ministro, John Major, insieme a Cecil Parkinson, David Mellor e molti altri—ai francesi non ne importa assolutamente niente di come si comportano sessualmente i loro politici. Insomma, dal momento che gli abitanti dei vario paesi si differenziano in termini di quello che considerano importante e non importante, buono e cattivo, nell'interesse pubblico e contro l'interesse pubblico ecc, il comportamento che, stando alla presente definizione, va bollato come corrotto in un determinato contesto nazionale, è, per forza di cose, un comportamento che, in un'altro contesto nazionale sono obbligato a riconoscere come non corrotto. Di conseguenza, anche se trovo che il comportamento della gente di due paesi sia più o meno uguale, sono costretto a tirare la conclusione che uno di questi paesi è più corrotto di quel altro semplicemente perché gli abitanti dei due paesi si differenziano in termini dei loro concetti del interesse pubblico.

Uno dei motivi per cui le definizioni legali e normative, e le definizioni basate sul concetto di interesse pubblico hanno i problemi a cui ho accennato è che sono molto concise e prive dei necessari dettagli. Le definizioni che appartengono alla terza categoria che voglio ora esplorare sono state concepite, almeno in parte, per far fronte a questo problema.

I così detti 'principal-agent definitions', allora, sono quelle per cui l'essenza della corruzione politica sta in quelle transazioni che violano la fiducia posta da un principale in un agente. Cosa si intende per i termini 'agente' e 'principale'? Un agente, come sappiamo, è quella persona a cui diamo l'incarico di svolgere un lavoro per conto nostro. Quando, per esempio, ci troviamo coinvolti in un processo e ci rivolgiamo a un avvocato, quell'avvocato agisce come nostro agente. Un 'agente di viaggi' è uno che, per conto nostro, ci organizza i viaggi. Assumiamo tali figure per svolgere dati

lavori per nostro conto o perché ci manca il tempo, o perché ci mancano le necessarie conoscenze o perché ci mancano tutti e due e di conseguenza non siamo in grado di svolgere il lavoro noi stessi. E di solito ricompensiamo i nostri agenti, facendolo in base al presupposto che, agendo per conto nostro, loro si comporteranno in maniera tale da massimizzare i nostri interessi o la nostra utilità. Presupponiamo, in altri termini, che l'avvocato farà di tutto per ottenere l'esito del processo che è a noi il più favorevole; presupponiamo che l'agente di viaggi cercherà la maniera più conveniente e meno dispendioso di tempo per farmi andare da Macerata a Città del Messico—e così via).

In molti casi, mi è abbastanza facile verificare se l'agente ha cercato di massimizzare la mia utilità o meno. Nel caso del agente di viaggi, per esempio, posso monitorare abbastanza facilmente il suo comportamento—facendo, per esempio, una ricerca in internet per verificare se i voli che mi sta offrendo sono davvero i più convenienti fra quelli disponibili. E se ritengo che il rapporto fra prezzo e qualità dei servizi di questo agente non siano soddisfacenti, allora posso decidere di rinunciare ai suoi servizi, e al suo posto, di rivolgermi ad un altro agente. Nel caso dell'avvocato, tuttavia, monitorare il suo comportamento è un'impresa molto più problematica--dal momento che non possiedo le necessarie conoscenze tecniche e legali per poter determinare se quello che sta facendo sia davvero la maniera più efficiente e più efficace per ottenere il risultato da me desiderato e cioè vincere la causa. In tali casi, sono costretto a lasciare libero l'avvocato di agire come pensa sia meglio, fiducioso che le sue decisioni saranno i migliori dal punto di vista della tutela dei miei interessi.

In situazioni come questa, dov'è difficile monitorare il comportamento degli agenti, c'è sempre il pericolo che gli agenti non compiano fedelmente i loro doveri nei confronti dei loro principali e che invece cerchino di massimizzare i loro interessi al posto di quelli dei principali. I possibili esempi di questo tipo di comportamento sono infiniti: l'avvocato che ti manda un conto per dieci ore di lavoro mentre in realtà ne ha fatto solo otto; il meccanico che ti dice di aver montato una marmitta nuova alla macchina mentre in realtà la marmitta è di seconda o di terza mano. Questi sono esempi di quel comportamento che riconosciamo come frode o truffa. Un altro esempio di

comportamento che esemplifica la mancanza di rispetto dei doveri nei confronti del principale si ha quando l'avvocato che avevo assunto per vincere una causa contro il mio vicino di casa, accetta dal vicino una mazzetta di nascosto in cambio della quale agisce in maniera tale da far sì che io perda la causa. Questo, dal punto di vista delle principal-agent definitions, è un classico esempio di corruzione.

Dal punto di vista di queste definizioni allora, la corruzione politica può essere definita come qualcosa che sussiste quando '(1) c'è la violazione segreta di un contratto che, implicitamente o esplicitamente, prevede la delegazione di responsabilità e l'esercizio di potere discrezionale... (2) da parte di un agente che, in deroga degli interessi o delle preferenze del principale...(3) agisce a favore di un terzo dal quale riceve una ricompensa... Concentrando l'attenzione sulla corruzione politica e burocratica nei regimi democratici, dovremmo aggiungere un quarto criterio, (4) il principale è lo stato, o meglio, i cittadini' (Donatella della Porta and Alberto Vannucci, 'The Resources of Corruption: Reflections from the Italian Case, *Crime Law and Social Change*, 27:3-4, 1997, p.231-2).

Da questa prospettiva è possibile, ricorrendo al lavoro di Susan Rose Ackerman (*Corruption: A Study in Political Economy*, New York: Academic Press, 1978, pp.61-3), distinguere quattro tipi di corruzione politica.

Innanzitutto c'è quel tipo di corruzione che trova le sue radici nel potere delle autorità di 'prendere decisioni riguardo allo stanziamento di fondi pubblici—cosa comprare, da chi, in base a quali criteri e così via...' (Newell and Bull, 2003b: 38). Questo è il tipo di corruzione in cui si è trovato coinvolto l'inglese John Poulson negli anni cinquanta e sessanta. Poulson era un architetto nato nello Yorkshire in 1910. 'Dopo aver finito la scuola d'obbligo senza aver conseguito nessun titolo di studio, entrò in uno studio di architetti ma fu bocciato agli esami e quindi fu licenziato nel 1932' (C:\Teaching\Corruption\Lecture 1\Probert Encyclopaedia People and Peoples (John L-John P).htm). Ha fondato allora un proprio studio di architetti e come molti studi nell'immediato periodo post-bellico, quello di Poulson era ansioso di ottenere i redditizi contratti comunali legati alle grandi

opere di ricostruzione, specialmente nelle zone centrali delle principali città, rese necessarie dai bombardamenti. Dopo che lo studio di Poulson è andato in bancarotta nel 1972, è emerso che l'architetto aveva pagato a T Dan Smith—il carismatico leader del partito laburista nel comune di Newcastle, e l'ideatore della ricostruzione di quella città—un così detto 'onorario' o 'compenso' di £155,000 in cambio di contratti edilizi, e che altri pagamenti erano stati fatti a diversi parlamentari, ufficiali sanitari, poliziotti, e amministratori pubblici. Sia Poulson che T Dan Smith sono stati mandati in galera per corruzione, mentre l'allora ministro conservatore, Reginald Maudling, che era un socio in affari con Poulson, fu costretto a rassegnare le dimissioni dopo che il suo rapporto con l'architetto fu esposto dal giornalista di sinistra, Paul Foot, attraverso le pagine del settimanale satirico, *Private Eye* (letteralmente, 'Investigatore Privato'). Una delle conseguenze più significative del caso Poulson è stata la creazione del registro degli interessi finanziari dei parlamentari con cui questi ultimi sono obbligati a dare pubblica notizia di qualsiasi interesse finanziaria che potrebbe potenzialmente influire le loro decisioni come rappresentanti degli elettori.

Fra parentesi, un altro aspetto interessante del caso Poulson è quello che rivela degli atteggiamenti che spesso si trovano da parte di quelli coinvolti in atti di corruzione—perché emerge spesso, dopo che il loro comportamento è stato rivelato, che non pensano di aver fatto niente di censurabile. Come ha scritto un mio collega, John Garrard (forthcoming), T Dan Smith

era certamente uno di questi. In un'intervista alla BBC ('Public Affairs', 1990, no.2), diversi anni dopo il suo rilascio dalla prigione, ha osservato:

l'implicazione di tanti...autori...è stata che io fossi un consigliere comunale corrotto...Non c'è niente di più lontano dalla verità...Penso che (Poulson) si sia comportato in una maniera...simile al comportamento della maggior parte delle imprese, offrendo vacanze, intrattenimenti. Se questo è corrotto,...i palchi di Ascot e di Wimbledon sono pieni dei beneficiari di incitamenti dello stesso tipo. Non la condono, ma è una questione di come interpreti l'etica negli affari...quello che ha fatto Poulson era pratica normale, com'è tuttora nel mondo degli affari.

l'Assessore Cunningham ('Public Affairs', 1990, no.2, 1990), il defunto presidente della Police Authority di Durham, il beneficiario di molta della munificenza Poulsoniana compresa una vacanza gratis in Portogallo, e un altro di quelli mandati in galera, ha dichiarato, 'se sono corrotto io, allora è corrotto l'intero paese'.

Il fatto che i corrotti così spesso non possono o non vogliono concepire quello che fanno come una cosa censurabile spiega, almeno in parte, perché è così difficile eliminare la corruzione dalle società moderne. Perché in effetti è molto difficile stabilire esattamente cos'è che distingue—per esempio—generosa, e lecita, ospitalità da una parte, e le mazzette, o i tangenti, dal altro. Questa reale ambiguità fa sì che sia molto facile per quelli coinvolti in reti di corruzione giustificare quello che fanno come mezzo, eticamente più che legittimo, per realizzare i loro obiettivi.

In secondo luogo, c'è quel tipo di corruzione che fonda le sue radici nel 'potere di fornire risorse, pubblici servizi e i permessi necessari per lo svolgimento di una vasta gamma di attività'. (Newell and Bull, 2003b: 38-9). E' il tipo di corruzione, se vuoi, che sussiste quando paghi una tangente a un ufficiale del comune in cambio del permesso di fare modifiche edilizie alla tua abitazione; e si differenzia dal primo tipo che abbiamo considerato in quanto deriva, non dal potere dello stato di spendere i soldi del contribuente, ma dal potere di regolare, controllare e limitare le attività della società civile, che si tratta di guidare automobili, pilotare aerei, modificare abitazioni, aprire negozi o quant'altro. In tutti questi casi, se vogliamo svolgere l'attività in questione, lo possiamo fare solo se otteniamo, preventivamente, il permesso dello stato attraverso il rilascio di una licenza, un permesso o qualche altro documento simile. Dove è simile alla corruzione del primo tipo è che in tutti e due i casi, l'ufficiale corrotto fa sì che risorse pubbliche—denaro nel primo caso; il potere di regolare le attività private nel secondo—diventino una specie di risorsa privata stanziata non in base a criteri normativi (e cioè in base a regole pubbliche) ma in base a criteri di mercato (e cioè in base alla disponibilità di chiedere tangenti da una parte, e dall'altra alla disponibilità dei cittadini di pagarle—insomma, in base alle leggi di domanda e offerta).

Un recente esempio di questo tipo di corruzione si ha con i presunti atti del parlamentare britannico Keith Vaz che qualche anno fa si è trovato al centro del così detto scandalo del passaporto Hinduja. Keith Vaz può vantarsi di essere il primo asiatico di essere stato eletto nel parlamento britannico. Un tipo modesto, si dice che una volta abbia dichiarato: 'Sono uno dei più eminenti membri, se non il più eminente membro della comunità asiatica di questo paese'—mentre Lord Irvine, il Lord Cancelliere (un posto che equivale al Primo Presidente della Corte di Cassazione in Italia) una volta lo ha descritto come 'il più incredibile tessitore di rapporti che io abbia mai conosciuto'. Nato nel 1956, Vaz è diventato parlamentare per il collegio di Leicester East in 1987 ed è diventato ministro per gli affari comunitari nel 1999. Il 25 di gennaio del 2001, parlamentari dell'opposizione hanno cominciato a fare domande sul presunto ruolo di Mr Vaz nel aiutare i fratelli Hinduja—miliardari legati a un'indagine su presunti atti di corruzione in India—ad ottenere passaporti britannici; e il 21 marzo 2001, Mrs Elizabeth Filkin, il Commissario Parlamentare per la Moralità nella Vita Pubblica, ha annunciato che stava per aprire un'inchiesta per scoprire se era vero o meno che un'azienda della moglie di Vaz avesse ricevuta un'elargizione di denaro da una fondazione filantropica gestita dai fratelli Hinduja. Tutto questo è successo dopo che Vaz era stato censurato, in altro caso, per la mancata dichiarazione di due pagamenti per un totale di £450, da Sarosh Zaiwalla, 'un legale che è stato raccomandato da Vaz, molti anni dopo, come candidato per l'assegnazione di un'onorificenza' (www.bbc.co.uk). Quello che sappiamo è che Mr Vaz 'ha chiesto informazioni presso il Ministero degli Interni a proposito della richiesta di passaporti da parte dei Hinduja e che avrebbe scritto lettere per conto loro sia a Tony Blair che a Peter Mandelson' (www.bbc.co.uk). Da parte sua Mr Vaz insisteva che non avesse fatto niente di illecito al riguardo dei passaporti, dicendo che riceveva numerose richieste di aiuto da parte dei cittadini. E' certamente vero che fa parte dei normali doveri di un parlamentare intercedere presso l'amministrazione pubblica a favore di un cittadino quando gli viene chiesto, per la rettifica di errori, per sveltire procedure burocratiche eccessivamente lenti ecc. ecc. Quello che è assolutamente *anormale*, o meglio assolutamente *illecito*, almeno dal punto di vista etico, è che i parlamentari

chiedano o accettino pagamenti per tali interventi, o che i parlamentari cerchino di ottenere un trattamento speciale per i cittadini che gli chiedono aiuto. In tal caso, i parlamentari mettono a repentaglio il principio del uguaglianza della legge per tutti, o in altre parole, mettono a repentaglio il principio che le regole e le procedure devono essere applicate a tutti i cittadini indistintamente, a prescindere da distinzioni non pertinenti come differenze nelle loro condizioni finanziarie. Anche se Vaz è stato alla fine assolto nel caso Hinduja, l'assoluzione gli è arrivata non prima che fosse costretto a lasciare il suo posto ministeriale (che ha fatto nel giugno del 2001) né prima che lo scandalo avesse coinvolto Peter Mandelson – costretto a rassegnare le dimissioni come Ministro per l'Irlanda del Nord nel gennaio del 2001. In questo caso, quello che è successo è che Mandelson ha ammesso, poco prima delle sue dimissioni, di aver fatto una telefonata al sottosegretario agli Interni, Mike O'Brien, per chiedere se una richiesta per un passaporto fatto da uno dei fratelli Hinduja sarebbe stata riconsiderata dopo che era stata respinta. Precedentemente, Mandelson aveva, a tutti gli effetti, negato di aver fatto la telefonata dicendo che non appoggiava la richiesta e che si trattava di una faccenda di cui si era occupata interamente la sua segretaria privata. Quella che è ancora più sconcertante è che tutto questo è venuto fuori dopo che era già emerso che i fratelli Hinduja avevano offerto--e Mandelson aveva accettato--l'elargizione di un milione di sterline per finanziare una delle esposizioni al così detto Millenium Dome di Londra di cui era responsabile Mandelson.

Il terzo tipo di corruzione è quello legato al potere dello stato di investigare il comportamento dei privati attraverso la polizia, i tribunali, il fisco ed altri corpi e, nei casi in cui vengano scoperti comportamenti illeciti, di applicare sanzioni di vario tipo. Queste sanzioni variano da condanne alla reclusione, multe, interdizioni o l'obbligo di adempiere a qualche dovere legale come il pagamento di tasse dovute ecc. In altre parole, è il tipo di corruzione che è suscitato dalla capacità dello stato di imporre costi sui cittadini e ha luogo quando un pubblico ufficiale accetta una mazzetta in cambio dell'astenersi da parte sua dall'imposizione dei costi, anche se la situazione è tale da richiedere una siffatta imposizione. Come tipo di corruzione, l'aspetto che condivide con i

primi due tipi, e anche con tutti i tipi è che è un rapporto di scambio. In altre parole, è basata su uno scambio di risorse: mazzette da una parte, e i servizi illeciti dell'ufficiale corrotto dall'altro.

Uno degli esempi migliori di questo tipo di corruzione è dato dalle molte accuse che, con il passare degli anni, sono state fatte contro il primo ministro Silvio Berlusconi il quale, come si sa, è uno degli imprenditori più ricchi d'Italia. Iniziando una carriera come costruttore nei primi anni sessanta, verso la fine degli anni sessanta Berlusconi 'ha avuto l'idea di costruire Milano 2 una città giardino di circa 3.500 appartamenti... Diverse aziende svizzere... hanno contribuito 4,1 miliardi di lire...alle aziende italiane responsabili di Milano 2. Così, sulla carta questo progetto apparteneva non a Berlusconi ma a terzi anonimi. Ufficiali della Banca d'Italia sospettavano che Berlusconi fosse a capo delle aziende svizzere. All'epoca, tenere capitale all'estero senza dichiararlo alle autorità costituiva un reato. Un'equipe della Guardia di Finanza, guidata da Massimo Berruti ha fatto delle indagini nel 1979, ma ha concluso... che [Berlusconi] non era il proprietario delle aziende svizzere. Il capo di Berruti firmò il rapporto ufficiale. Come Berlusconi, egli apparteneva alla famosa loggia massonica, P2. Subito dopo la conclusione della sua indagine, Berruti lasciò la Guardia di Finanza e cominciò a lavorare come avvocato per Berlusconi. E' ora... un parlamentare [nei ranghi del partito berlusconiano, *Forza Italia*] (*The Economist*, 2001).

Un altro esempio, dalla Gran Bretagna, riguarda la corruzione della polizia. Numerosi casi di corruzione nella polizia britannica sono stati scoperti nel corso degli anni e i motivi mi paiono abbastanza ovvi: in primo luogo, al contrario di altri impiegati pubblici, come infermieri o insegnanti, per esempio, i poliziotti, per la natura del loro lavoro, 'sono in contatto costante con un mondo criminale dove gli inganni, le bugie e le mazzette fanno parte normale dell'esistenza' (www.bbc.co.uk); in secondo luogo, i criminali, se conosciuti dalla polizia, hanno un forte incentivo di offrire mazzette e in genere hanno cospicue risorse con cui pagarle. Uno degli esempi più famosi di corruzione nella polizia è stata scoperta dal indagine degli anni settanta che ebbe il nome di 'Operation Countryman'. In fatti, 'Operation Countryman' fu il nome dato ad un'indagine all'interno della polizia londinese, tramite la quale furono scoperte massicce mazzette pagate agli ufficiali della

Squadra Mobile dai pornografi di Soho in cambio dell'immunità investigativa. 'Di quelli colpiti dagli indagini, il personaggio più importante era il Comandante della Squadra Mobile Ken Drury, le attività del quale furono smascherate dal giornale il *Sunday People* mentre lui era in vacanza a Cipro insieme ad un pornografo di Soho. Fu arrestato nel 1976 insieme ad altri 11 ufficiali fra i quali un altro ex-comandante della Mobile' ('The Lancet Files'). Di recente Operation Countryman fu citato in un rapporto della BBC ('Does low pay mean crooked cops', www.bb.co.uk) che ha suggerito un altro fattore nella corruzione della polizia, e cioè, i bassi stipendi. Il rapporto notò che vari alti ufficiali avevano suggerito che mettere più soldi nelle buste paga dei poliziotti potrebbe essere un metodo per impedire che i poliziotti cerchino di mettere più soldi in tasca per vie illecite. Diceva Sir Paul Condon, il capo della polizia londinese: "Se non paghi uno stipendio sufficiente per vivere, è come se li invitassi a ricorrere a pratiche illecite".

Alcuni autori sostengono che la corruzione dei poliziotti e di altri ufficiali e amministratori pubblici non eletti sia un fenomeno che si designa meglio con l'utilizzo del termine 'corruzione burocratica' invece di 'corruzione politica', e preferiscono riservare quest'ultima espressione per quei casi in cui—dal punto di vista delle principal-agent definitions—l'agente in questione ha un incarico elettivo. Detto questo, è importante notare che le attività di ciascun gruppo presuppone le attività di quell'altro. Cioè, nelle democrazie, gli amministratori ricevono le loro istruzioni e devono dare conto delle loro attività ai politici eletti. D'altro canto i politici eletti dipendono dagli amministratori per l'attuazione delle loro politiche. Per questo motivo, empiricamente sembra che la corruzione politica e quella burocratica vadano a pari passo. Da un lato, i politici determinano, come ci fanno notare della Porta e Vannucci (*Corrupt Exchanges*, New York: de Gruyter, 1999, p.131) gli elementi essenziali dell'attività amministrativa e quindi determinano sia le occasioni che i rischi della corruzione burocratica'. Dall'altro lato, gli amministratori hanno la possibilità di influenzare la corruzione politica dal momento che la loro posizione nella struttura statale dà loro la possibilità o di denunciare gli illeciti dei politici o di rifiutare di attuare le misure volute da questi ultimi.

L'ultimo tipo di corruzione, allora, è quello che si presenta nelle legislature 'quando, in cambio di specifiche misure legislative a beneficio di singole aziende e/o di gruppi economici potenti, i singoli politici o i loro partiti ricevano pagamenti per il loro ruolo nel ottenimento di tali interventi legislativi' (Newell and Bull, 2003b: 39).

Anche qui, il caso di Berlusconi può servire come esempio. Come si sa, Berlusconi deve la sua fortuna, almeno in parte, alla sua capacità di diventare il proprietario dei tre reti televisivi private più importanti d'Italia. Tutto è cominciato nel 1978 quando 'ha lanciato, via cavo, un canale televisivo locale per Milano 2, chiamato Telemilano. Presto il suo progetto diventò più grande. L'ambizione di Berlusconi fu quella di sfidare al livello nazionale il monopolio statale sulla pubblicità televisiva per la quale c'era un enorme domanda rimasta fin là del tutto insoddisfatta. Telemilano diventò Canale 5 nel 1980. C'era un solo grosso problema: per legge solo lo stato poteva trasmettere al livello nazionale. Anche se i canali privati non furono soggetti a molte restrizioni, una sentenza del 1980 gli permetteva di trasmettere solo al livello locale. Ma presto Berlusconi trovò il modo per aggirare questa sentenza. Comprò programmi televisivi, per lo più film e telenovele americani, e li offrì a prezzi stracciati ai piccoli canali televisivi regionali. Berlusconi prendeva il ricavato dai spot pubblicitari registrati che aveva inserito. Ogni canale nel circuito di Canale 5 trasmise gli stessi programmi allo stesso tempo e così Berlusconi si assicurò del suo audience nazionale.' (*The Economist*, 2001). Dopo di questo, nel 1981 e il 1983, Berlusconi comprò i suoi più grandi competitori, Italia 1 e Retequattro, ma poi si trovò di fronte a un potenziale disastro quando, nel ottobre del 1984, in molte città i suoi canali venivano oscurati perché trasmettevano illegalmente. Nel giro di pochi giorni, l'allora primo ministro socialista, Bettino Craxi, firmò un decreto che avrebbe permesso ai canali berlusconiani di continuare le loro trasmissioni e più tardi, nel 1990, ha ottenuto il varo di una legge che ha legalizzato pienamente la posizione di Berlusconi. 'Nel 1991 e 1992, Berlusconi versò, da una struttura clandestina della Fininvest chiamata All Iberian, un ammontare di 23 miliardi di lire sui conti esteri di Craxi. Seguendo le piste suggerite dalle loro indagini sui conti di Craxi, gli investigatori hanno scoperto una grossa rete segreta di

aziende Fininvest con sedi in giurisdizioni tipo British Virgin Islands e Channel Islands. Queste aziende non figuravano nei conti della Fininvest. Secondo gli investigatori, nel 1993, Berlusconi firmò una lettera indirizzata ai suoi commercialisti con la quale dichiarava falsamente che queste aziende non facevano parte del gruppo Fininvest.' (*The Economist*, 2001).

Un altro esempio: in Gran Bretagna sorgono spessissimo dei sospetti sulla presunta vendita di onorificenze da parte di governi e primi ministri—sospetti che sorgono con una frequenza tale che ormai costituiscono una specie di tradizione stabilita che risale al diciannovesimo secolo. Il più recente esempio è sorto il 25 di agosto del anno scorso quando il quotidiano *Daily Mirror* rivelò che a maggio, Tony Blair aveva conferito il titolo di lord a un certo Paul Drayson appena sei settimane dopo che quest'ultimo aveva dato la somma di £505,000 al partito laburista. E' da notare, poi, che Paul Drayson gestisce un'azienda denominata Powderject che ha l'esclusiva sulla fornitura alle autorità sanitarie del vaccino contro il vaiolo. Il 25 di maggio, il *Guardian* rivelò che 'il difensore civico del parlamento si era dichiarata molto deluso dal rifiuto di John Reid, ministro della sanità, di rispettare le sue sentenze riguardo alla libertà di informazione' (http://www.guardian.co.uk/uk_news/story/0,3604,1223959,00.html) - mettendo in evidenza che 'da due anni il ministero di John Reid si rifiutava di dare qualsiasi spiegazione riguardo all'assegnazione di un contratto di 32 milioni di sterline, per la fornitura di vaccino anti-vaiolo, senza le normali gare d'appalto, alla Powderject, poco tempo dopo che il suo proprietario aveva donato la cifra di £100,000 al partito laburista' (<http://www.ex.ac.uk/~RDavies/arian/scandals/political.html>).

Per quale motivo, allora, uno vorrebbe studiare la corruzione? Ci sono, secondo me, due risposte a questa domanda, una delle quali si riferisce alla sua incidenza, l'altra ai suoi effetti. Per quanto riguarda la prima, c'era un tempo, prima degli anni novanta, quando gli studiosi consideravano la corruzione come un fenomeno per lo più, anche se non esclusivamente, del terzo mondo, mentre nelle democrazie europee e del occidente in generale, era pensato come fenomeno di portata molto minore. Non voglio dire che pensavano che la corruzione politica fosse inesistente in queste società, solo che pensavano fosse un fenomeno abbastanza marginale, uno che non incidesse

in maniera fondamentale sul modo in cui queste società venivano governate. Perché queste società, si pensava, erano diverse dalle società del terzo mondo in quanto norme universalistiche erano fortemente radicate e questo serviva—si pensava—a 'vaccinare' queste società contro la corruzione (Newell and Bull, 2003a: 1). Poi, con lo smascheramento della corruzione in molte di queste società, gli studiosi dovettero abbandonare il loro presupposto confortevole. Felipe González in Spagna; Neil Hamilton in Gran Bretagna; Bettino Craxi in Italia; Helmut Kohl in Germania; Edith Cresson della Commissione Europea: questi sono solo alcuni dei politici più conosciuti travolti da un'onda di scandali che sembrava di toccare un numero sempre più grande di paesi ed istituzioni democratiche col passare degli anni novanta' (Newell and Bull, 2003a: 1). Tali scandali hanno rivelato, non solo che la corruzione era presente nei paesi democratici, ma in certi casi molto diffusa. Questa a sua volta suggerì la possibilità che, anziché minimizzare la corruzione per via del radicamento di norme universalistiche, la democrazia potrebbe anche ospitare certe istituzioni il funzionamento delle quali potrebbe *stimolare* la corruzione. Di conseguenza, l'onda dei scandali a partire dagli anni novanta ha suscitato nuove domande sulle cause della corruzione.

Facendolo, ha attirato l'attenzione degli studiosi anche sui possibili *effetti* della corruzione e ha dato nuova linfa agli argomenti di quelli che sostengono che la corruzione sia qualcosa di negativo. Mentre questa è una posizione non condivisa da tutti—o meglio, mentre ci sono alcuni studiosi disposti ad argomentare che in certi specifici contesti (per lo più nel terzo mondo) la corruzione possa avere certi effetti positivi—per quanto concerne le democrazie, la posizione più diffusa fra gli studiosi è quella per la quale gli effetti della corruzione sono quasi interamente negativi. Possiamo citare quattro di questi effetti.

In primo luogo la corruzione implica la sospensione di criteri normativi o universalistici per l'assegnazione delle risorse a favore di un meccanismo allocativo—cioè scambi di mercato—le cui conseguenze distributive dipendono a loro volta da una distribuzione di risorse che è, come si sa, ineguale e del tutto arbitraria. In altre parole, la corruzione produce una distribuzione ineguale e arbitraria proprio di quelle risorse—licenze, permessi, contratti per i lavori pubblici ecc—la

distribuzione delle quali—dovrebbe essere governata da criteri *non*-arbitrari e da criteri ispirati dal principio di *uguaglianza* (Newell and Bull, 2003a: 4-5).

In secondo luogo, facendo venir meno il principio di uguaglianza, la corruzione mette a repentaglio la democrazia stessa. L'autorevolezza di tali regimi poggia sulla garanzia che danno ad ognuno di poter partecipare ai processi decisionali pubblici e sull'idea che le elezioni servono anche a far sì che le decisioni pubbliche si conformino alla volontà collettiva del elettorato. Gli scambi corrotti fanno sì che al posto di questa volontà, sono i motivi di guadagni personali a determinare le decisioni pubbliche. Così sovverte la stessa ragione d'essere della democrazia con la conseguenza di mettere a repentaglio la fiducia posta dai cittadini nell'agire imparziale delle istituzioni governative (Newell and Bull, 2003a: 5).

In terzo luogo, la corruzione crea un gran numero di costi più immediati e tangibili. Fra questi c'è lo spreco dei soldi del contribuente causato dal tentativo delle aziende di recuperare, attraverso la presentazione di conti maggiorati, i soldi che hanno dovuto spendere pagando tangenti per ottenere i loro contratti pubblici. Un altro esempio è dato dal perpetuarsi di quelle inefficienze amministrative che permettono agli amministratori di chiedere tangenti in cambio dell'applicazioni di procedure più veloci ma particolaristiche. (Newell and Bull, 2003a: 5).

In fine, bisogna tener presente che, inerente nella corruzione, c'è una specie di meccanismo autogenerativo con la conseguenza che dopo un certo livello di diffusione, il fenomeno si autoalimenta e si propaga sempre di più. Supponiamo che la propensione a partecipare agli scambi corrotti aumenti con l'aumento degli attesi benefici rispetto ai costi. E' facile capire che il divario fra costi e benefici che si può ragionevolmente prospettare sarà più grande se la corruzione è già abbastanza diffusa. Fra l'altro, maggiore è la diffusione del fenomeno, più esili saranno, in termini relativi, le risorse per combatterla. Più esili sono le risorse per combatterla, più bassi saranno i probabili costi (in termini della probabilità di essere arrestati) per quelli che già sono coinvolti. Più basse sono le probabilità di essere arrestato, più alte sono le probabilità che la corruzione risulterà attraente per chi, pur non essendo coinvolto, ne sta contemplando. In casi estremi, la corruzione può

dilagare fino al punto di diventare sistemica—una situazione in cui norme universalistiche e di imparzialità sono state del tutto sovvertite e il pagamento di tangenti è diventato d'obbligo anche per chi, per motivi etici, è restio a farlo. (Newell and Bull, 2003a: 5).

Insomma, la corruzione politica pone delle vere minacce alla democrazia proprio per la sua tendenza, una volta radicata, ad autoalimentarsi. E' su questo processo e più in generale sulle cause della corruzione che porremo l'attenzione nella prossima lezione.

Bibliografia

- Newell, J. L. and M.J. Bull (2003a), 'Introduction', pp.1-6 in M.J. Bull and J.L. Newell (eds), *Corruption in Contemporary Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Newell, J. L. and M.J. Bull (2003b), 'Political Corruption in Italy', pp.37-50 in M.J. Bull and J.L. Newell (eds), *Corruption in Contemporary Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan