

Lezione 2: Cause della corruzione politica e come si spiega il fenomeno

INTRODUZIONE

Ora passiamo all'esame delle cause della corruzione e di come possiamo spiegare il fenomeno. Il motivo per cui gli studiosi si interessano delle cause del fenomeno, oltre all'interesse intrinseco, sono dati dal fatto che, per i motivi di cui ho già parlato, la corruzione è generalmente percepita come un problema da eliminare, è naturalmente, per eliminare un problema generalmente bisogna sapere quali sono le sue cause.

Pensando quindi alle possibili cause del fenomeno, il primo punto da notare è che queste cause chiaramente variano da società a società. Per esempio, spesso si dice che un fattore importante nell'apparente diffondersi del fenomeno nelle società occidentali negli ultimi anni è stata la competizione inter-partitica. Perché? Perché se ci pensate bene, i partiti politici non sono nient'altro che organizzazioni private (cioè non statali) che, come qualsiasi organizzazione del genere, hanno bisogno di un flusso continuo di entrate di risorse finanziarie come condizione imprescindibile della loro continuata esistenza. In altre parole, se non hanno un influsso continuo di risorse, cessano di esistere. Siccome, poi, la ragione d'essere dei partiti politici è quella di conquistare, attraverso le elezioni, i posti elettivi e governativi – è quest'attività che per definizione distingue i partiti politici dai gruppi di pressione che cercano di influenzare i detentori di posti elettivi ma non di conquistarli – allora è chiaro che c'è un rischio intrinseco nei partiti politici e nelle loro attività, che saranno tentati di sfruttare i posti che riescono a conquistare per ottenere, attraverso i favoritismi nelle decisioni pubbliche, esattamente quelle risorse di cui hanno bisogno per la loro esistenza (Newell and Bull, 2003: 1). Basta pensare, a questo riguardo, all'esempio che ho dato nella prima lezione delle recenti accuse contro personaggi come Tony Blair e John Reid, per cui questi signori avrebbero venduto onorificenze e fatto altri favori in cambio di contributi al partito laburista.

Poi, sembra probabile che ci sia una correlazione tra i costi dell'attività politica da una parte, e dall'altra la probabilità che la corruzione dei partiti si manifesta per davvero. Se, per esempio, leggete il pezzo di Martin Rhodes (1997) nel volume *Crisis and Transition in Italian Politics*, curato da lui e da Martin Bull, troverete che Rhodes sostiene che uno dei motivi per cui la corruzione si è diffuso in Italia negli anni settanta è che in quel periodo c'era un forte aumento dei costi della politica – aumento legato alle rivoluzioni informatica e mediatica, con lo sviluppo di macchine fax e computers e la diffusione sempre più massiccia dei televisori ecc – è che quest'aumento ha avuto luogo proprio nel momento in cui l'attenuazione dei rancori della guerra fredda stava causando una diminuzione dei flussi di denaro, dagli Stati Uniti ai partiti di governo. E' ovvio, dunque, che fattori come questi, legati come sono alla competizione interpartitica tipica delle democrazie occidentali, non sono pertinenti in quei casi, che sono relativamente più numerosi nel terzo mondo che altrove, dove i governi non sono democratici ma sono invece nelle mani dei dittatori.

Uno dei modi in cui uno può cominciare a considerare la questione di cause, è di ricordarsi che la corruzione può essere concepita, come ho già detto, come una specie di scambio tra un pubblico ufficiale, da un lato, e un terzo dall'altro, dove, in cambio del pagamento di un tangente, il pubblico ufficiale abusa della fiducia del suo principale – lo stato e/o l'elettorato – e fa qualche servizio illecito per il terzo. Concependo la corruzione in questa maniera ci permette di analizzare le sue cause in termini di tutti i fattori che da un lato alimentano la *domanda* per i servizi illeciti, e dall'altro tutti i fattori che ne stimolano l'offerta.

LA DOMANDA PER SCAMBI CORROTTI

Utilizzo l'espressione, 'la domanda per scambi corrotti' per riferirmi a tutti quei fattori che incentivano o stimolano gli individui o le organizzazioni a cercare di ottenere favori illeciti, o trattamenti speciali, da parte dello stato e i suoi rappresentanti attraverso l'offerta a loro di tangenti. Di quei fattori, ne possiamo identificare cinque importanti.

1) La scarsità di benefici pubblici per cui esiste una forte domanda Un esempio di questo tipo di fattore è dato dalle licenze per l'importazione o l'esportazione di merci le cui compravendite dà la possibilità di realizzare forti guadagni. Chiaramente, se hai la possibilità di guadagnare un sacco di soldi attraverso l'importazione o l'esportazione di una certa merce, e se ci vuole una licenza per fare questo tipo di attività, la domanda per le licenze sarà forte. E se eccede l'offerta, avrai una forte incentivo di cercare di ottenere una delle preziose licenze con l'offerta di un tangente all'ufficiale responsabile per le loro emissioni. Come scrive Rose-Ackerman (1999: 11):

L'assegnazione di un numero limitato di licenze per l'importazione e l'esportazione costituisce una fonte comune di tangenti... dove l'ammontare dei tangenti è legato al valore dei benefici conferiti [dal possesso di una di queste licenze]. Nelle Filippine ai primi anni cinquanta... gli individui con i giusti contatti politici... riuscivano senza problemi ad ottenere licenze a patto che pagassero una commissione di 10 per cento... In Nigeria, il regime al potere ai primi anni ottanta si è opposto alle riforme a favore del libero scambio volute dal Fondo Monetario Internazionale perché – sembra – l'allora sistema di controllare le importazioni attraverso l'emissione di licenze era una fonte significativa di tangenti...'

Un altro esempio è offerto dal settore degli alloggi pubblici. Ancora Rose-Ackerman (1999: 13):

La corruzione è apparsa nel settore degli alloggi pubblici negli Stati Uniti dove il numero dei nuclei familiari eleggibili supera di gran lunga la disponibilità di posti nelle unità sovvenzionate. In una cittadina del Connecticut, i pubblici ufficiali avevano due liste d'attesa – una, per gli onesti, e l'altra, per quelli che pagavano tangenti e quindi aspettavano meno... A Washington D.C., due ufficiali comunali furono condannati per aver accettato tangenti in cambio dell'offerta di alloggi sovvenzionati a persone che non soddisfacevano i necessari requisiti, e in cambio dell'offerta ai candidati per questi alloggi, di una più alta posizione nella lista di attesa di quanto, in realtà i loro casi meritassero... Simili casi di corruzione si sono verificati nell'assegnazione di alloggi pubblici a Hong Kong e Singapore dove anche qui la domanda supera l'offerta... A Hong Kong l'ammontare dei tangenti era correlata al valore dei benefici distribuiti.

2) Inefficienze burocratiche Il tempo è denaro, come si dice, così, dove la pubblica amministrazione soffre di inefficienze, le aziende hanno un forte incentivo di pagare tangenti per evitare intoppi burocratici e sveltire le pratiche amministrative. Sembra che questa sia una delle cause più comuni di corruzione – così che si legge nella letteratura che in molti paesi del mondo, un telefono, un passaporto o una patente di guida non possono essere ottenuti senza il pagamento di una mazzetta, tant'è vero che si dice che un giornale dell'India è arrivato addirittura al punto di pubblicare una specie di listino prezzi dei tangenti pagabili per tutta una gamma di servizi quotidiani come l'installazione di un contatore dell'elettricità (Rose-Ackerman, 1999: 15). Evidentemente, più inefficiente è l'amministrazione in questione, è più essenziale il servizio, più alte sono le probabilità che la sua fornitura dia luogo a scambi corrotti. Quello che è importante notare nel caso della corruzione che sorge dalle inefficienze amministrative è che gli ufficiali ricevano tangenti non per servizi che non devono offrire (come, per esempio, il rilascio di patenti di guida a persone che non soddisfano le necessarie requisiti) ma piuttosto per servizi che dovrebbero offrire gratis. Insomma, ricevono tangenti semplicemente come incentivo di fare il loro dovere.

3) La natura della cultura politica Uso l'espressione 'cultura politica' nel senso in cui veniva definita dagli autori americani, Almond and Verba, nel loro famoso studio chiamato *The Civic Culture*. Loro definiscono la 'cultura politica' di un paese come un insieme di 'orientamenti politici' nei confronti del sistema politico e dove questi orientamenti hanno aspetti cognitivi, affettivi e valutativi. Espresso in termini più semplici, una cultura politica può essere concepita come l'insieme degli atteggiamenti della gente nei confronti del sistema politico in cui vive, e nei confronti del loro ruolo nel sistema politico. Così sembra che ci sia più corruzione nei contesti in cui la cultura politica esprime certe caratteristiche che non in altri contesti dove la cultura politica esprime certe altre caratteristiche. Per esempio, se esaminiamo questo grafico che mostra i punteggi, in termini dell'indice di corruzione di Transparency International, di alcuni paesi europei, vediamo che i punteggi di alcuni paesi sono più alti dei punteggi di certi altri.

Devo spiegare, fra parentesi, che Transparency International è un'organizzazione non-governativa internazionale dedicata alla lotta contro la corruzione, è che ogni anno pubblica, per i vari paesi del mondo, un indice di corruzione che varia da 0 a 10 dove 0 significa corruzione molto diffusa e 10 significa corruzione assente o quasi. In realtà, quest' indice non può pretendere di misurare la reale portata del fenomeno in quanto si tratta di un'attività quasi per definizione nascosta e quindi refrattario alla misurazione. Piuttosto, l'indice di Transparency International è un indice di percezioni, in quanto è costruito in base ai risultati di sondaggi delle opinioni di accademici, imprenditori, giornalisti ecc su quanto *pensano* sia diffuso nei paesi presi in considerazione. Detto questo, se presupponiamo che le percezioni non siano del tutto slegate dalla realtà, l'indice di Transparency International può essere utilizzato, almeno in maniera approssimativa, per confrontare i paesi del mondo in termini della diffusione di pratiche corruttive.

Guardando il grafico vediamo che nei paesi Scandinavi, sembra che, stando all'indice, che la corruzione sia un fenomeno alquanto raro, che sia più diffusa nei paesi mediterranei e che altri paesi europei come la Gran Bretagna, la Francia e la Germania occupano una posizione intermedia. Come si spiega il divario fra i paesi scandinavi e quelli mediterranei? Spesso è stato fatto ricorrendo alle differenze di cultura politica di queste due aree del mondo. Così si dice che nei paesi scandinavi, i cittadini generalmente hanno atteggiamenti positivi verso lo stato, che hanno fiducia nella sua imparzialità, e che, attraverso il suffragio e le elezioni, pensano di poter avere una reale influenza sulla natura delle politiche pubbliche. Invece, come rivelano i sondaggi dell'opinione pubblica, nei paesi mediterranei, questi atteggiamenti sono meno diffusi. Mediamente, la gente ha atteggiamenti meno positivi nei confronti dello stato, ha meno fiducia nelle autorità pubbliche, ed è meno convinta delle possibilità per il singolo di influenzare la natura delle politiche pubbliche. Allora la teoria che dà un ruolo importante alla natura della cultura politica nello spiegare la presenza o meno di corruzione dice semplicemente questo: che in quei contesti dove c'è meno convincimento che l'esercizio del potere pubblico si conformi ai principi di universalismo e imparzialità, i cittadini non pensano che sia comunque illecito restituire il favore – per così dire – con il risultato che in questi

contesti è più probabile che l'individuo ricorrerà a mezzi formalmente illegittimi quando ha a che fare con i poteri pubblici se ritiene che sia vantaggioso farlo.

4) Alti livelli di tassazione e regole altamente onerose Come abbiamo già visto, lo stato ha la capacità di tassare e di regolare le attività degli individui e le organizzazioni facenti parte della società civile. Sia le tasse che le regole creano costi per gli individui e le organizzazioni – tant'è vero che più alti sono questi costi, più alte sono le probabilità che gli individui e le organizzazioni cerchino di evitarli ricorrendo al pagamento di tangenti. Come scrive Rose-Ackerman (1999: 20): 'La corruzione è particolarmente diffusa dove i tassi nominali delle imposte sono particolarmente alti come negli stati dell'Europa del Est e nel ex-Unione Sovietica...' Appare diffusa anche in settori come quello dell'ispezione edilizia e in quello del controllo dei pericoli ambientali e della sicurezza dei luoghi di lavoro. Per esempio, dopo il collasso di un grande magazzino in Corea del Sud nel 1995, è venuto fuori che i costruttori avevano utilizzati materiali mal sicuri e che gli ufficiali comunali avevano accettato tangenti per permettere ai costruttori di violare le norme di sicurezza. In Turchia, dopo la distruzione di molti edifici dai terremoti del 1998, molti difetti costruttivi sono venuti alla luce. Particolarmente colpiti dai terremoti erano le scuole e gli ospedali costruite dalle autorità pubbliche – il che indusse molti a sospettare che ispettori edilizi ed altri ufficiali pubblici avessero accettato tangenti (Rose-Ackerman, 1999: 18).

Un esempio particolarmente interessante delle situazioni in cui l'onerosità delle regole dà luogo a scambi corrotti è offerto dal caso di regole particolarmente complesse. Per esempio, Mauro Magatti (1996) ha scritto che, nel caso italiano, scambi corrotti nel settore del fisco sono stati incoraggiati proprio dalla complessità della legislazione. Perché? Perché l'effetto di regole complesse è di rendere probabile le irregolarità anche quando non sono volute, e quindi, di far capire sia al contribuente sia all'ispettore del fisco che qualche irregolarità può certamente essere trovata se solo si va a cercarla. Così la legge dà un incentivo a tutti e due le parti di far fronte alla situazione attraverso il raggiungimento di un accordo non lecito ma proficuo per tutti e due (Newell and Bull, 2003: 39).

Naturalmente, nessuno dei fattori che abbiamo considerato fin qui – la scarsità di benefici pubblici, inefficienze amministrative, la natura della cultura politica, l'onerosità di regole – opera in isolamento da tutti gli altri. Così dal mero fatto che le regole sono più complesse in un paese che in un altro, o che scarseggiano certi benefici pubblici nel primo paese più che nel secondo, non si può tirare la conclusione che ci sarà più corruzione nel primo che nel secondo paese. Il motivo è che i fattori che incoraggiano la corruzione nel primo paese potrebbero essere controbilanciati da fattori, come la natura della cultura politica o l'efficienza amministrativa, che la rende meno probabile.

5) La probabilità di essere scoperto Questo fattore è piuttosto ovvio ed in parte dipende da almeno due dei fattori di cui abbiamo già parlato. Così, evidentemente, dove è bassa l'efficienza delle forze di polizia e di altri organi con compiti di controllo e di repressione, più bassi, rispetto ad altre giurisdizioni, saranno le probabilità che le attività corruttive vengano scoperte. Dove la natura della cultura politica fa sì che gli ufficiali pubblici abbiano un atteggiamento tollerante o almeno rassegnato nei confronti della corruzione, meno probabile sarà che si sentiranno in dovere di denunciare eventuali offerte di tangenti.

Più interessante è che le probabilità di essere scoperti dipenderebbero da quanto il fenomeno sia consistente. Perché? In primo luogo perché nei contesti dove la corruzione è già ampiamente diffusa le risorse a disposizione per la sua repressione sono, *ceteris paribus*, scarse relative alle dimensioni del fenomeno. In secondo luogo perché nei contesti dove la corruzione è già ampiamente diffusa ci sarà, da parte degli individui, una maggiore tolleranza del fenomeno. Questo si può spiegare in base al seguente ragionamento. Condizione indispensabile perché una società qualsiasi possa continuare ad esistere come tale, e condizione indispensabile per il senso di sicurezza degli individui è che ci sia, da parte di ognuno, un certo minimo livello di fiducia nell'onestà degli altri. Se pensassimo di non poter fidare in nessun modo degli altri, chiaramente, l'ordine sociale degenererebbe velocemente e prima o poi, la società in cui viviamo cesserebbe di esistere come tale. Il problema, è che la corruzione mina al suo fondamento questo senso di fiducia. Un esempio: condizione indispensabile che io possa fare la spesa tranquillamente, senza paura, tutte

le settimane, è la mia fiducia che gli alimenti che compro siano stati prodotti a secondo le norme igieniche, che non siano stati adulterati ecc. Ma se leggo sui giornali che certi produttori hanno pagato tangenti a certi ispettori perché questi ultimi non applichino come devono le regole sugli alimenti ecc, non posso più essere fiducioso nella bontà di quello che compro – con il risultato che la vita diventa più difficile, non solo per me ma anche per il gestore del supermercato che di conseguenza trova che sia più difficile vendere ecc. Conseguentemente, se tu cerchi di offrire una tangente in un contesto dove l'offerta di un tangente è una cosa rara, il rischio di essere denunciato è abbastanza alto proprio perché fai una cosa che potenzialmente mette a repentaglio la sicurezza di tutti. Vice versa, se tu offri una mazzetta in una società in cui tali gesti sono già abbastanza comuni, la probabilità di essere denunciato è relativamente bassa perché fai una cosa che non può minacciare più di tanto la sicurezza collettiva dato che il fenomeno è già abbastanza diffuso per cui una mazzetta in più o in meno non può fare una grossa differenza.

L'OFFERTA DI SCAMBI CORROTTI

Utilizzo l'espressione 'offerta di scambi corrotti' per riferirmi a tutti quei fattori che incentivano i pubblici ufficiali in generale di cercare di ottenere tangenti con l'offerta di favori illegittimi e trattamenti speciali dietro il pagamento di tangenti. Anche qui, possiamo indicare almeno cinque di tali fattori.

1) Stipendi bassi E' naturale pensare che se gli stipendi degli ufficiali pubblici sono bassi, allora saranno propensi, ceteris paribus a cercare di aumentare i loro redditi facendo ricorso ai tangenti – ma nella letteratura, il rapporto tra stipendi da una parte e la corruzione dal altra è oggetto di argomentazioni contrastanti. Sembra che ci siano due motivi per questo. Uno è che l'impatto del livello salariale sulla presenza o meno di scambi corrotti dipende dall'esistenza o meno di altri occasioni per i pubblici ufficiali di aumentare i loro redditi. Per esempio, dove sono disponibili altri posti di lavoro, sembra più probabili che gli ufficiali aumentino i loro redditi facendo secondi lavori piuttosto che accettando tangenti. Poi, in molti contesti, lo stipendio costituisce solo una parte del pacchetto remunerativo a disposizione del pubblico ufficiale. Dove, per esempio, il pacchetto

remunerativo comprende anche l'alloggio gratis oppure l'accesso a servizi sanitari gratis, l'ufficiale riceve benefici che hanno un valore particolarmente alto in quei periodi in cui il tasso di inflazione è alto. Di conseguenza, ci si può aspettare che in una tale situazione, l'ufficiale si asterrà dalla corruzione per non mettere a repentaglio il suo accesso a tali benefici. In secondo luogo, quando si tratta del rapporto fra i livelli salariali e i tassi di corruzione, è importante specificare se si sta parlando in termini relativi o in termini assoluti. Se si sta parlando in termini relativi – è cioè degli stipendi nel settore pubblico rispetto agli stipendi in altri settori – può darsi che il livello relativamente basso degli stipendi del settore pubblico induca gli ufficiali non a cercare tangenti, ma piuttosto induca i migliori fra di loro di lasciare il settore pubblico, lasciando indietro quelli meno bravi. Allo stesso tempo, i meno bravi lasciati indietro hanno un incentivo di rimanere onesti, sapendo che, se perdono il posto, hanno meno probabilità dei più bravi di trovare un altro posto altrove. Per questi motivi, non c'è da meravigliarsi che ci sia almeno uno studio comparato – quello di Van Rieckeghem e Weder (1997) citato da Rose-Ackerman (1999: 72) – che trova che la correlazione tra il livello di corruzione da una parte, e dall'altra il livello salariale del settore pubblico rispetto a quello manifatturiero sia negativa.

2) Privatizzazione e 'deregulation' E' stato spesso suggerito nella letteratura che le privatizzazioni e la deregulation posso stimolare gli ufficiali pubblici a sfruttare le occasioni che hanno per la corruzione perché uno degli effetti di programmi di privatizzazioni è quello di aumentare l'importanza che la società attribuisce a comportamenti egoistici e diminuire l'importanza che la società dà a nozioni di solidarietà e lealtà agli ideali del servizio al pubblico attraverso l'osservanza di regole di onestà, imparzialità ecc. Come ha argomentato Yves Mény (1996: 315): 'attacchi virulenti contro l'interventismo statale, il welfare state e l'amministrazione pubblica' hanno abbassato i costi morali della corruzione offuscando 'la distinzione tra sfere pubbliche e private' – mentre Alan Doig (2003: 182) mette in evidenza i rapporti ufficiali per i quali la deregulation e le privatizzazioni messe in atto dai governi conservatori britannici dopo il 1979 hanno avuto la conseguenza di aumentare i rischi di frodi e di scambi corrotti. Nel frattempo, Leslie Holmes (2003:

198) sostiene che le politiche neo-liberiste perseguite dai governi dei paesi del Europa dell'Est dopo la fine del comunismo siano stati significativi nello diffondersi della corruzione in quell'area del mondo, sostenendo che il tentativo di ridurre le dimensioni del settore pubblico tipicamente induce un senso di insicurezza nei pubblici ufficiali e quindi un minore senso di lealtà verso lo stato come datore di lavoro.

3) I costi della democrazia Da molti punti di vista, facendo riferimento a questo fattore non sto facendo nient'altro che ripetere il punto che ho fatto prima e cioè che l'incentivo per i partiti e i loro eletti di ricorrere alla corruzione è inerente nella democrazia semplicemente perché hanno bisogno di soldi per finanziare le loro attività. Come scrive Rose-Ackerman (1999: 133): 'Le elezioni devono essere finanziate e... le pressioni finanziarie danno un incentivo ai politici di accettare tangenti...'

Questo fattore mette in evidenza un certo paradosso: è il paradosso che se da una parte le elezioni democratiche tendono a diminuire la corruzione da parte dei politici – perché hanno paura che lo smascheramento di atti illeciti diminuiscano la loro probabilità di ottenere la riconferma dei loro incarichi – allo stesso tempo le elezioni incoraggiano i partiti e i candidati di sollecitare contributi in cambio di favori, anche illeciti, ai donatori. E non c'è da meravigliarsi che le preoccupazioni sui possibili effetti negativi delle elezioni sono più sentite in quei contesti – come gli Stati Uniti – dove i costi delle elezioni sono i più alti. Quest'osservazione, a sua volta, mette di nuovo in evidenza le difficoltà legate alla definizione del concetto di corruzione e alla sua misurazione – perché, mentre è del tutto evidente che poco si dà in questa vita gratis, e mentre, quindi, è evidente che in genere chi contribuisce soldi ai partiti lo fa perché spera di avere qualcosa in cambio (cioè lo fa perché vuole che il partito vinca le elezioni e che sia quindi in grado di realizzare certe riforme) non è per niente chiaro dove è tracciata la linea che separa quello che vogliamo considerare un contributo legittimo a un partito è quello che vogliamo definire una tangente. Per esempio, se una multinazionale di tabacco fa un contributo legale a un partito perché spera, nel caso di vittoria del partito, vengano abbassate le tasse sulle sigarette, cos'è che ci

autorizza a dire che qui non si tratta di corruzione mentre l'offerta di un tangente in cambio di un contratto d'appalto lo è? Come ha detto un membro del Congresso americano: 'sarebbe difficile argomentare che i contributi ai partiti non aprono le porte. Mi chiedi se penso che un voto o un membro del Congresso può essere comprato con i contributi? No. Ma non c'è dubbio che i contributi esercitano un'influenza sottile' (citato da Rose Ackerman, 1999: 134).

A sua volta, questo mette in evidenza quant'è importante, dal punto di vista delle speranze di limitare la corruzione, che ci siano leggi che garantiscano la disponibilità di informazioni e leggi sul finanziamento dei partiti politici. L'importanza deriva dalla constatazione che, se possiamo aspettarci che gli elettori puniranno i partiti che sembrano troppo disponibili nei confronti di interessi particolari, è evidente che non lo possono fare se non sanno sia come i loro rappresentanti si comportano sia l'identità di chi contribuisce fondi ai partiti (Rose-Ackerman, 1999: 133). Viceversa, sembra che le probabilità della corruzione siano più alte in quei contesti in cui i contributi ai partiti politici non devono essere resi noti e dove gli elettori non possono scoprire che cosa un partito può aver dato in cambio di un contributo che ha ricevuto. E c'è da notare che è difficile stabilire questo anche nel migliore dei casi: perché anche se scopriamo che signor Tal dei Tali ha dato un contributo alla campagna elettorale di signor Rossi, e anche se scopriamo che il signor Rossi ha assunto una posizione che favorisce gli interessi di signor Tal dei Tali, come facciamo a sapere che la posizione di Rossi è una conseguenza diretta del contributo di Tal dei Tali e non una posizione a cui è giunto indipendentemente dal contributo e per motivi completamente estranei ad esso?

4) La facilità con cui le azioni dei pubblici ufficiali possono essere monitorate Da molti punti di vista questo fattore è l'omologo, sul lato dell'offerta, della probabilità di essere scoperta dal lato della domanda. Come appena detto, più difficile è il monitoraggio da parte degli elettori dei loro rappresentanti, più probabile è che saranno tentati di sfruttare le loro posizioni ai fini della corruzione. Analogamente, più difficile è il monitoraggio degli ufficiali dai loro dirigenti o principali, più probabile è che saranno tentati di sfruttare le loro posizioni ai fini della corruzione.

D'altro canto, questo non vuol dire che la corruzione sarà inevitabilmente meno diffusa in quei contesti in cui il monitoraggio è più facile – perché questo dipende dalla probabilità con cui quelli con il compito di monitorare siano essi stessi corrotti. Ed è sempre possibile che gli ufficiali e quelli che devono monitorare le loro attività collaborano, dividendosi i tangenti così che una parte del tangente è in effetti il costo dell'acquisto del silenzio di quelli con i compiti di monitoraggio. In più i tentativi di intensificare il monitoraggio dell'attività dei pubblici ufficiali possono avere un effetto che è l'opposto di quello desiderato. Come hanno argomentato Frank Anechiarico e Jim Jacobs (1996: 207):

cercando delle soluzioni al problema della corruzione, dobbiamo guardare oltre alle strategie tradizionali del monitoraggio, del controllo e della punizione... Le leggi, le regole e le minacce non produrranno mai una pubblica amministrazione di cui essere fieri; al contrario, il pericolo insito in un tale approccio è che crei una profezia che si autodetermina: essendo stati costantemente oggetti di sospetto, trattati quasi come se fossero criminali o potenziali criminali, è probabile che gli impiegati pubblici si comportino di conseguenza.

5) Caratteristiche dei sistemi di partito ed elettorali Se è ragionevole aspettarsi che la competizione interpartitica riduca la probabilità che i partiti siano corrotti dal momento che la corruzione diminuisce la probabilità di essere rieletti alle elezioni successive, è necessario riconoscere che questi rischi sono maggiori o minori a seconda delle caratteristiche del sistema partitico. Generalmente si pensa che nei sistemi bi-partitici dove si hanno due partiti ognuno dei quali può ragionevolmente aspirare alla conquista di una maggioranza assoluta dei seggi in parlamento, la competizione fra i due funga da freno alle tentazioni corruttive dell'altro. Analogamente, è stato ipotizzato che una delle spiegazioni strutturali per il diffondersi della corruzione che poi è stato smascherato con Tangentopoli in Italia all'inizio degli anni novanta fosse proprio il carattere del sistema partitico che ha permesso ad un grande partito di centro come la Democrazia Cristiana di mantenersi costantemente al potere in virtù dell'accordo con gli altri partiti laici di centro di escludere sempre dal governo i partiti della destra e della sinistra e rendendo impossibile così

qualsiasi ipotesi di alternanza al potere (in contrasto con la situazione attuale dove possono alternare al potere le due coalizioni di centro-destra e di centro-sinistra).

Analogamente, anche i sistemi elettorali sono stati identificati nella letteratura come fattori che possono aumentare o diminuire gli incentivi per i politici di fornire le risorse in maniera corrotta. Così si dice spesso che nelle democrazie che utilizzano sistemi proporzionali ma dove le liste sono chiuse – cioè non è possibile esprimere un voto di preferenza – è più probabile che si verifichino seri tentativi di combattere la corruzione che non nelle democrazie dove le liste sono aperte – dove, cioè è possibile esprimere un voto di preferenza. La spiegazione è che nei casi dove le liste sono chiuse, l'elettore ha la possibilità di scegliere il partito è basta mentre chi viene eletto dipende anche dalla sua posizione nella lista. Di conseguenza, le probabilità di essere eletto del singolo candidato dipendono meno che con sistemi a liste aperte, dalle sue capacità di soddisfare le esigenze degli elettori del partito e più dalle capacità di soddisfare le esigenze dei dirigenti che decidano l'ordine in cui i candidati appariranno sulla lista. Dove le liste sono aperte, invece, gli elettori hanno la possibilità di scegliere non solo un partito, ma possono anche esprimere una o più preferenze fra i candidati del partito prescelto. Per cui, le probabilità che un dato candidato vinca un seggio dipendono non solo dalla popolarità dei candidati dei partiti rivali, ma anche dalla popolarità degli altri candidati del suo stesso partito. Siccome un candidato non può competere con altri candidati dello stesso partito offrendo politiche diverse (perché le divisioni al interno di un partito diminuiscono le probabilità di essere eletti di tutti i candidati del partito a vantaggio di quelli di partiti rivali) sono incentivati a competere l'uno contro l'altro, attraverso l'offerta agli elettori di rapporti di tipo clientelari e l'offerta di favori particolaristici – che più spesso sfociano nella corruzione vera e propria.

CONDIZIONI NECESSARI E SUFFICIENTI PER LA CORRUZIONE

I fattori di domanda e di offerta che ho esaminato fin qui si riferiscono a quelle caratteristiche del ambiente politico e sociale che creano incentivi per i corrotti e i corruttori di concludere accordi illeciti se si presuppone che abbiano le occasioni per farlo. E ho esaminato queste occasioni nel

corso della prima lezione quando ho suggerito che si potessero identificare quattro tipi di corruzione in base al potere dello stato di spendere i soldi del contribuente, emettere licenze e permessi ecc. Ma l'identificazione delle occasioni e degli incentivi di raggiungere accordi corrotti non ci permette di spiegare perché sono questi individui specifici ad essere attratti dalla corruzione invece di questi altri. Voglio dire, se vogliamo spiegare la presenza della corruzione nella polizia, per esempio, lo possiamo fare chiamando in causa il livello dei loro stipendi e la discrezione che hanno nel imporre costi sui cittadini. Ma se Rossi, Bianchi e Bruni sono tre poliziotti che guadagnano lo stesso stipendio; e se Rossi e Bianchi accettano mazzette mentre Bruni rimane onesto, allora è chiaro che nè lo stipendio nè l'occasione di prendere tangenti dai criminali possono essere chiamati in causa per spiegare la differenza nel comportamento di questi tre individui. In altre parole, se vogliamo capire cos'è che spinge specifici individui – e non solo intere categorie – a diventare corrotti, allora dobbiamo andare oltre l'analisi delle occasioni e gli incentivi, e esaminare gli specifici costi e benefici della corruzione per ogni singolo individuo coinvolto, riconoscendo che la presenza di occasioni e incentivi per la corruzione sono condizioni *necessarie* ma non *sufficienti* per la presenza di scambi corrotti.

Un'altra condizione necessaria, oltre alla presenza di occasioni ed incentivi, perché si abbia un caso di scambio corrotto è che ognuna delle due parti dell'accordo possa fidarsi dell'altro. Cioè è necessario che una volta che ha pagato la mazzetta, il corruttore può fidarsi che il corrotto faccia la sua parte e fornisca il servizio che è oggetto dell'accordo. Vice versa, il corrotto deve poter fidarsi che una volta che ha fornito il servizio, il corruttore faccia la sua parte e paghi la somma concordata. Di solito, se una delle due parti ad un accordo non faccia la sua parte, la parte lesa ha la possibilità di esigere un risarcimento per i danni subiti chiedendo l'intervento delle autorità – ed è la consapevolezza che questo può succedere che fa sì che più delle volte gli accordi funzionano, che le parti facciano le loro parti e che possono fidarsi l'una dell'altra. Ma chiaramente, dato che la maggior parte degli scambi che consideriamo corrotti sono anche illegali, nel caso dello scambio corrotto è impossibile ricorrere alle autorità per garantire il mantenimento dei patti. Di conseguenza,

la fiducia fra potenziali corruttori e potenziali corrotti è molto difficile da stabilire e questo fa sì che, almeno nelle democrazie occidentali, gli scambi corrotti rimangono, nonostante tutto, un fenomeno alquanto raro. Spiega anche perché dove la corruzione è molto diffusa, più delle volte ci sia anche una forte presenza di criminalità organizzata. Perché uno dei "servizi" forniti dalla criminalità organizzata alla società è quello di garantire il mantenimento dei patti proprio in quei casi, come la corruzione, dove è difficile stabilire rapporti di fiducia e dove è impossibile creare quella fiducia con il ricorso dell'intervento delle autorità.

References

- Almond, Gabriel A. and Sidney Verba (1963), *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton: Princeton University Press.
- Doig, Alan (2003), 'Political Corruption in the United Kingdom', pp.178-190 in Martin J. Bull and James L. Newell (eds), *Corruption in Contemporary Politics*, Houndmills: Palgrave-Macmillan.
- Holmes, Leslie (2003), 'Political Corruption in Central and Eastern Europe', pp.193-206 in Martin J. Bull and James L. Newell (eds), *Corruption in Contemporary Politics*, Houndmills: Palgrave-Macmillan.
- Anechiarico, Frank and James Jacobs (1996), *The Pursuit of Absolute Integrity*, Chicago: Chicago University Press.
- Kunicova, J. and S. Rose-Ackerman (2003), 'Electoral rules and constitutional structures as constraints on corruption', mimeo, Department of Political Science, Yale University, 4 June 2003.
- LaPalombara, Joseph (1987), *Democracy Italian Style*, New Haven and London: Yale University Press.
- Magatti, Mauro (1996), *Corruzione politica e società italiana*, Bologna: il Mulino.
- Mény, Yves (1996), 'Fin de Siecle' Corruption: Change, Crisis and Shifting Values', *International Social Science Journal*, 149: 309-20.
- Newell, James L. and Martin J. Bull (2003), 'Introduction', pp.1-6 in Martin J. Bull and James L. Newell (eds), *Corruption in Contemporary Politics*, Houndmills: Palgrave-Macmillan.
- Rhodes, Martin (1997), 'Financing Party Politics in Italy: A Case of Systemic Corruption' in Martin J. Bull and Martin Rhodes (eds), *Crisis and Transition in Italian Politics*, Portland OR and London, Frank Cass.
- Rose-Ackerman, Susan (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Rieckeghem, Caroline and Beatrice Weder (1997), 'Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption', working paper 97/93, International Monetary Fund, Washington DC.