

Lezione 3: Anti-corruzione: prevenzione e controllo

INTRODUZIONE

Nella prima lezione, ho parlato di alcune delle conseguenze negative della corruzione politica le quali includono:

- in primo luogo, una distribuzione proprio di quelle risorse – i permessi, le licenze, i contratti per lavori pubblici ecc – la distribuzione dei quali dovrebbe essere regolata piuttosto da criteri *non-arbitrari* e da principi di *uguaglianza* (Newell and Bull, 2003a: 4-5);
- in secondo luogo, l'indebolimento dei regimi democratici dovuto al fatto che la corruzione indebolisce il sostegno e la fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche;
- in terzo luogo, il suo effetto di creare molti costi immediati – come lo spreco dei soldi del contribuente dovuto al tentativo delle aziende di recuperare, attraverso i conti che presentano allo stato, il costo dei tangenti che sono costretti a pagare per ottenere contratti pubblici; oppure, il perpetuarsi di quell'inefficienza amministrativa che permette all'ufficiale pubblico di chiedere tangenti in cambio dell'applicazioni di procedure speciali più veloci;
- quarto, il fatto che inerente alla corruzione c'è un meccanismo di auto-alimentazione che fa sì che nei casi estremi, una volta che ha iniziato a dilagare, la corruzione può diffondersi fino al punto che diventi sistemica e cioè talmente radicata che sono obbligati a pagare tangenti anche quelli che non lo vorrebbero fare.

Poi, nella seconda lezione, ho parlato di alcune delle cause della corruzione. Questi due argomenti mettono alla ribalta il tema della lezione di oggi – la prevenzione e il controllo della corruzione. Da un lato sono le sue conseguenze negative a giustificare i tentativi di prevenzione e di repressione del fenomeno. Dall'altro lato una delle questioni centrali al tema della prevenzione e controllo della corruzione è, 'Quali sono i fattori che determinano il successo o il fallimento dei tentativi di prevenire e/o eliminare la corruzione?' – e questa è una domanda a cui non possiamo rispondere se

non sappiamo qualcosa sulle cause della corruzione. Quindi, la mia attenzione in questa lezione sarà rivolta a due domande: 1) 'Quali sono i fattori che determinano il successo o il fallimento dei tentativi di prevenire e/o eliminare la corruzione?'; 2) 'Quali sono i fattori che servono per aumentare o diminuire gli sforzi fatti dalle autorità per combattere il fenomeno?'

FATTORI CHE DETERMINANO IL GRADO DI SUCCESSO DI MISURE ANTI-CORRUZIONE

Per cominciare a dare una risposta alla prima delle due domande, è importante capire che misure tese a prevenire o eliminare la corruzione o qualsiasi comportamento non desiderato, possono essere collocate in una di quattro categorie:

- 1) misure per ridurre gli incentivi ad offrire o accettare tangenti;
- 2) misure per limitare il grado di discrezionalità dei pubblici ufficiali;
- 3) misure per aumentare i rischi della corruzione, cioè la probabilità, una volta commessa, che venga scoperta;
- 4) una volta scoperta, misure per la punizione.

Le prime due categorie appartengono, a loro volta, a una categoria più grande consistente in quelle che chiamerò 'misure legislative' contro la corruzione, mentre le altre due appartengono alla categoria di quelle che chiamerò 'misure giudiziarie e investigative'.

1) Misure per ridurre gli incentivi ad offrire o accettare tangenti

Esaminando una alla volta le categorie più specifiche, troviamo che la prima si associa in modo particolare a quell'approccio alla politica economica per cui sono diventati famosi Margaret Thatcher e Ronald Reagan, e cioè l'approccio neo-liberale – perché i fautori di quest'approccio sostengono che la maniera più efficace per ridurre gli incentivi ad offrire o accettare tangenti è semplicemente di ridurre le dimensioni dello stato e del settore pubblico. Dal momento che molte forme di corruzione sembrano legate alla capacità dello stato di spendere i soldi del contribuente – e dato, quindi, che queste consistono nella corruzione di quegli ufficiali pubblici che devono decidere

sull'assegnazione di contratti d'appalto per la fornitura di beni e di servizi – il suggerimento è molto semplice: se si riducono le dimensioni dello stato e del settore pubblico, si limitano le possibilità di manifestarsi della corruzione semplicemente perché lo stato ha meno soldi a disposizione. In più, i fautori dell'approccio neo-liberale argomentano che siccome la corruzione è anche legata alla capacità dello stato di regolare quello che succede nel settore privato attraverso l'emissione di patenti, licenze ecc., se si eliminano queste ultime – se, in altre parole, si riducono le dimensioni della burocrazia pubblica e il numero di procedure burocratiche – si aiuterà a limitare la corruzione. Se c'è un fondo di vero in tutto questo, ci sono due modi in cui può essere realizzato il ridimensionamento del settore pubblico così caro ai neo-liberali.

Uno di questi consiste nella semplice abolizione di date attività statali e/o l'eliminazione di programmi di spesa pubblica – e in questo riguardo, sembra che i neo-liberali abbiano ragione: 'Se [per esempio] non è concesso allo stato l'autorità di regolare le importazioni o le attività imprenditoriali, questo fatto elimina [automaticamente] una fonte significativa di tangenti (Rose-Ackerman, 1999: 39). E gli esempi che uno può citare per illustrare questo punto sono numerosi:

- se lo stato rinuncia al perseguimento di produttori e consumatori di stupefacenti e invece li legalizza, diventa impossibile che le forze dell'ordine possano o chiedere o accettare tangenti a questo riguardo. In verità, potrebbe darsi che sia proprio a causa della corruzione in questo settore che la cosiddetta 'guerra contro la droga' è sempre sembrata una guerra perduta. Come ha scritto Susan Rose-Ackerman (1999: 40): 'Il dibattito mondiale sulla legalizzazione della droga ruota intorno alle difficoltà nel limitare, attraverso le leggi penali, la sua produzione data la vulnerabilità alla corruzione delle forze del ordine'.
- Un altro esempio riguarda le scommesse clandestine e i casinò. Negli Stati Uniti il gioco d'azzardo era vietato per legge in molti stati, ma poi, qualche anno fa, in molti di loro venne legalizzato, anche se rimase fortemente limitato. La conseguenza è stata una diminuzione di tangenti incassate da parte delle forze dell'ordine. (Naturalmente si può sempre argomentare, nei casi della droga e del gioco d'azzardo, che i benefici della legalizzazione siano inferiori

ai costi – cioè che non vale la pena pagare il prezzo dei possibili problemi legati alla legalizzazione solo per ottenere delle riduzioni nei tassi di corruzione in questi settori – ma non abbiamo il tempo ora di entrare nel merito di questo dibattito).

- Un terzo esempio riguarda il settore dei sussidi della Comunità Europea come descrive David Nelken (2003: 221): come lui mette in evidenza, ‘le frodi contro l'Unione Europea [e la corruzione a cui sono legati] sono, nel corso degli anni, costati migliaia di milioni di sterline’ e ‘la maggior parte delle frodi, fino a poco fa, sono state legate al complesso sistema di correzioni e sussidi messi a disposizione ai fini della Politica Agraria Comune’. Anche qui allora: se si abolisse la Politica Agraria Comune (proposta che troverebbe l'accordo di molti in ogni caso per il suo peso enorme sul bilancio della Comunità) automaticamente si eliminerebbero le frodi e la corruzione esistente in questo settore.

Un altro modo in cui è possibile ridurre le dimensioni dello stato e del settore pubblico è attraverso le privatizzazioni. E a questo riguardo, l'argomento dei neo-liberali è che, togliendo dal controllo dello stato le attività commerciali e non, converti le azioni discrezionali dei pubblici ufficiali in scelte private determinate da considerazioni di mercato (Rose-Ackerman, 1999: 35) – per cui anche qui, riduci gli incentivi alla corruzione. In altri termini: l'ufficiale che contribuisce alla gestione di un'impresa pubblica può permettersi di farsi corrompere, a prescindere delle conseguenze per l'impresa, perché la sicurezza del suo posto di lavoro dipende, non da criteri commerciali o di mercato ma da decisioni politiche. Se lo stesso individuo contribuisce alla gestione di un'impresa privata, sa che in quel caso la sicurezza del suo posto di lavoro dipende dalla sua capacità di prendere decisioni gradite al mercato – con la conseguenza che saranno le decisioni migliori dal punto di vista commerciale a prescindere da tutti i tentativi di corromperlo.

Mentre tutto questo sembra molto netto e difficile da contraddire, in realtà è meno netto di quanto sembra anche dal punto di vista della teoria economica così cara ai neoliberali stessi. Consideriamo, anzitutto, l'abolizione di date attività statali e/o di dati programmi di spesa pubblica: in certe situazioni, tali azioni possono non ridurre la corruzione ma all'opposto aumentarla:

- supponiamo, per esempio, che un governo voglia ridurre la corruzione provocata dall'emissione dei permessi necessari per iniziare un'attività produttiva e che procede riducendo il numero dei permessi che gli aspiranti imprenditori devono chiedere. Supponiamo che questo governo immaginario riduca da dieci a uno il numero dei permessi necessari. L'eliminazione così di nove dei dieci permessi necessari potrebbe non avere nessuna conseguenza oltre a permettere all'ufficiale responsabile per l'emissione del permesso rimanente di chiedere tangenti più alte dell'ammontare delle tangenti che riusciva ad ottenere prima (Rose Ackerman, 1999: 40). Oppure, prendiamo il caso della deregulation. Può succedere che la deregulation in un settore abbia l'effetto di aumentare la corruzione in un altro settore (Rose-Ackerman, 1999: 40). Per esempio, come scrive Rose Ackerman, è successo che l'Agenzia per lo Sviluppo Internazionale degli Stati Uniti sia riuscita ad eliminare la corruzione in uno stato africano, ma che lo fece solo al costo di un aumento della corruzione in uno stato vicino. Il caso in questione riguardava il commercio nelle cipolle. Il progetto anti-corruzione dell'Agenzia consisteva nell'eliminazione di un certo numero dei posti di controllo della polizia e della dogana lungo il percorso di trasporto che le cipolle dovevano fare nello stato di Niger in cammino verso lo stato di Costa D'Avorio. La conseguenza era un semplice aumento nell'ammontare delle mazzette pagate nello stato di Costa d'Avorio via via che le cipolle si avvicinavano a destinazione (Rose-Ackerman, 1999: 41). La morale sembra essere che se si vuole ridurre la corruzione ricorrendo alla deregulation, allora tale deregulation dev'essere sistematica e a tutto campo fino al punto, in certi casi, da oltrepassare le frontiere nazionali.
- In secondo luogo, se è vero che l'abolizione di attività specifiche, come la repressione delle droghe, deve per forza eliminare la corruzione in quel settore, non è altrettanto vero che si otterrà lo stesso risultato con programmi tesi a ridurre le dimensioni di attività pubbliche in generale (Rose-Ackerman, 1999: 40). In altre parole, mentre l'abolizione di programmi specifici elimina la corruzione legata ad essi, riduzioni di spese che lasciano intatti tali

programmi possono non avere questo effetto (Rose-Ackerman, 1999: 40). Per esempio, supponiamo che un governo riduca l'ammontare della spesa pubblica e quindi il numero di contratti d'appalto che ha a disposizione. Molte imprese che in precedenza hanno fornito beni e servizi allo stato troveranno altri mercati per i loro prodotti, ma non tutti riusciranno a farlo. È il caso, per esempio dei produttori di armamenti e attrezzi militari (Rose-Ackerman, 1999: 41). Quello che potrebbe succedere allora è che, nell'impossibilità di trovare altri clienti per i loro prodotti, le aziende in questione cominciano ad offrire mazzette per ottenere una quota dei sempre meno numerosi contratti pubblici. E mentre la riduzione nel numero dei contratti disponibile potrebbe ridurre il numero totale di mazzette potrebbe anche avere l'effetto di aumentare le dimensioni della mazzetta pagata per ogni singolo contratto (Rose-Ackerman, 1999: 41) – con il risultato che, se misurata in termini del ammontare totale delle mazzette, il livello di corruzione rimane uguale a quello di prima.

- In terzo luogo tagli generalizzati nella spesa pubblica potrebbero anche portare ad un aumento della corruzione. Supponiamo, per esempio, che tagli nella spesa pubblica portino ad una riduzione nel numero degli agenti che emettono patenti di guida, passaporti ed altri documenti simili, così che ci vuole molto più tempo rispetto a prima per ottenerli. Chiaramente, in tal caso, in risultato più probabile è una aumento della corruzione dal momento che le code lunghe e i ritardi ecc, inducono le persone di pagare tangenti come mezzi per sveltire le pratiche.

Ora consideriamo le privatizzazioni: mentre sembra ragionevole pensare che l'effetto delle privatizzazioni sarà la riduzione della corruzione perché decisioni discrezionali vengono convertite in decisioni guidate dal mercato (Rose-Ackerman, 1999: 35), l'esperienza dimostra anche – e qui è da notare l'esperienza dei paesi dell'Europa del Est e dell'ex-Unione Sovietica – che il *processo* di privatizzazione può provocare la corruzione (Rose-Ackerman, 1999: 35). Per esempio, quando un azienda pubblica viene privatizzata, deve per definizione essere venduta ai privati e di solito questo viene fatto tramite un asta pubblica dove le azioni nell'azienda vengono venduti ai maggiori

offerenti. Evidentemente, le offerte saranno maggiori o minori a seconda delle percezioni degli offerenti del probabile rendimento delle azioni in futuro. In questa situazione, ‘ufficiali corrotti possono presentare al pubblico informazioni che danno l'impressione che l'impresa è debole, mentre rivelano ad un cerchia ristretta di adepti che in realtà l'azienda sta andando bene. Di conseguenza, la cerchia ristretta di adepti fa le offerte maggiori e riesce ad acquistare le azioni in un'asta che appare aperta e trasparente ma non lo è (Rose-Ackerman, 1999: 36). E sembra che sia stato per questo motivo, fra l'altro, che nell'ex-Unione Sovietica, la vecchia *nomenklatura* (i.e the various elites from the communist era)’ (Holmes, 2003: 198) si trovavano, in misura sproporzionata fra i maggiori azionisti delle più importanti aziende privatizzate dopo il collasso del comunismo.

Un ultimo ed evidente problema con la riduzione del settore pubblico come mezzo per combattere la corruzione è che ci sono molte voci di spesa, e molti programmi pubblici per i quali tagli ed eliminazioni sono impossibili. Per esempio, è impossibile che uno stato rinunci al prelievo fiscale, per cui è impossibile combattere la corruzione in questo settore abolendo le tasse (Rose-Ackerman, 1999: 44). La maggior parte delle persone concorderebbe nel dire che gli stati non possono rinunciare del tutto ai tentativi di controllare l'inquinamento ambientale, per cui anche qui è impossibile combattere la corruzione con la semplice rinuncia dell'attività in questione. Questa osservazione mette alla ribalta la seconda categoria di misure per combattere la corruzione, e cioè le misure tese a ridurre la discrezionalità dei pubblici ufficiali.

2) Misure per limitare il grado di discrezionalità dei pubblici ufficiali

Evidentemente, la corruzione nei rapporti fra i pubblici ufficiali e i cittadini privati dipende dal potere discrezionale nelle mani del pubblico ufficiale. Se questo potere è ristretto, è molto improbabile che la corruzione possa manifestarsi. Per esempio, uno dei motivi per cui non succede mai che ci sia la corruzione nella vendita di francobolli è che questo potere discrezionale è quasi inesistente. Così un cliente che si trova davanti alla richiesta di un tangente può semplicemente rivolgersi ad un altro ufficiale delle poste; mentre un ufficiale delle poste che si trova davanti all'offerta di un tangente in cambio di francobolli gratis rifiuterà l'offerta perché sa che le sue

vendite e i corrispondenti ricavati possono essere controllati con enorme facilità. Ci sono tre modi in cui il potere discrezionale dei pubblici ufficiali può essere limitato: (1) con la semplificazione delle leggi; (2) con l'introduzione di onorari e diritti; (3) favorendo la concorrenza tra i diversi rami della pubblica amministrazione:

- Semplificazione delle leggi: Queste misure si applicano più chiaramente al settore del fisco. Come ho detto durante la prima lezione riguardo al caso italiano, tradizionalmente gli scambi corrotti sono stati incoraggiati dalla complessità della legislazione fiscale perché sia il contribuente che l'ufficiale fiscale si accorgono che è sempre possibile trovare una qualche irregolarità se solo uno la cerca per cui sono incentivati a scendere a patti con un accordo a beneficio di tutti e due (Newell and Bull, 2003b: 39). In questo esempio, allora, il potere discrezionale risiede nella complessità della legislazione, e uno può limitare quel potere rendendo meno complessa la legislazione. In Messico, per esempio, hanno deciso non molto tempo fa di cambiare i criteri utilizzati per la tassazione delle piccole imprese così che dopo la riforma, ogni impresa doveva pagare una cifra fissa per ogni impiegato. L'idea era che, come base imponibile, questo era più semplice di basi alternative – come, per esempio i profitti dell'impresa, i quali possono essere più facilmente nascosti o sottostimati – e anche se le imprese si lamentavano che il nuovo modo di tassazione era ingiusta, sembra che sia riuscito a far aumentare le entrate attraverso una diminuzione nell'entità dell'evasione (Rose-Ackerman, 1999: 45).
- l'introduzione di onorari e diritti: Qui l'idea è quella di convertire le mazzette in onorari legali dando agli utenti di servizi governativi, come l'emissione di passaporti, di usufruire di servizi più veloci dietro un pagamento trasparente. In altre parole, nel caso dei servizi governativi la fornitura dei quali impone alla gente delle attese più o meno lunghe, si può limitare il potere degli ufficiali di decidere chi servire per primo – con la conseguenza di limitare le occasioni per il pagamento di tangenti – stipulando che quelli che ottengono il trattamento preferenziale, più veloce, sono quelli disposti a pagarlo. Per esempio, se accedi

al sito web del Servizio Passaporti del Regno Unito a www.ukpa.gov.uk, trovi che se vuoi rinnovare il tuo passaporto, ci vogliono tre settimane se paghi il diritto standard di £42, fino ad una settimana se sei disposto a pagare £70 e non più di un giorno se sei disposto a pagare £89. E come nel caso della tassazione delle piccole imprese messicane, anche qui si può argomentare che si tratta di una misura che riesce a combattere la corruzione solo al costo del principio di equità. Un altro esempio di questo tipo di misura è dato dai diritti di inquinare ('tradable pollution rights'). Per esempio, nel 1990, il governo statunitense ha varato la così detta 'Clean Air Act' (letteralmente, 'legge per l'aria pulita) che prevedeva che le emissioni di biossido di zolfo sarebbero state controllate non attraverso le ispezioni – che potevano dar luogo alla corruzione – ma dando alle imprese la possibilità di acquistare 'il diritto di inquinare l'aria con una tonnellata di biossido di zolfo, la causa principale delle piogge acide, dietro pagamento di \$1.500 alla Chicago Board of Trade.' (*Boston Globe*, 6 October 1992, p.3). Il giornale, *Boston Globe* (6 Ottobre 1992, p.3) ha scritto: 'L'inconsueto mercato dei diritti di inquinare, che ha l'appoggio della maggior parte degli ambientalisti, è teso ad incoraggiare l'innovazione fra le compagnie elettriche mentre si preparano a ridurre l'emissioni di biossido di zolfo. Le compagnie che riescono a ridurre le loro emissioni al di sotto dei livelli permessi dalla Environment Protection Agency (l'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente) possono vendere i diritti non utilizzati ad altre aziende. Anche se tali diritti non eliminano del tutto il bisogno di ispezioni, e anche se le aziende possono sempre cercare di corrompere gli ispettori, si può dire che riducono la probabilità di scambi corrotti dal momento che le aziende che vogliono o hanno bisogno di inquinare sopra un certo livello, lo possono fare semplicemente attraverso l'acquisto dei necessari diritti anziché attraverso il pagamento di mazzette.

- favorendo la concorrenza tra i diversi rami della pubblica amministrazione: Questo parte dalla constatazione che in molti casi, il potere discrezionale dei pubblici ufficiali è radicato nel fatto che la loro giurisdizione è definita in termini geografici, dandogli, così un certo

potere monopolistico sui cittadini (Rose-Ackerman, 1999: 49). Per esempio, ammettiamo che ci sia un gruppo di ufficiali responsabili per l'emissioni di permessi edilizi, e che ognuno di questi ufficiali abbia il suo distretto di giurisdizione (Rose-Ackerman, 1999: 49). In quel caso, la probabilità che si diffonda la corruzione è legata al fatto che, se vuoi costruire in un dato distretto, esiste un solo ufficiale a cui ti puoi rivolgere per il relativo permesso. Se invece gli ufficiali hanno giurisdizioni che si sovrappongono, cosicché i clienti possono scegliere l'ufficiale a chi rivolgersi (Rose-Ackerman, 1999: 49), l'effetto è quello di ridurre la probabilità della corruzione dal momento che il cittadino che si trova di fronte alla richiesta di un tangente da parte di un ufficiale, può semplicemente rivolgersi a un altro. E anche se è sempre possibile che anche questo secondo ufficiale chieda un tangente, il fatto che nessun ufficiale detiene il monopolio dell'emissione di permessi permette ai clienti di guardarsi intorno e evitare di dover pagare tangenti molto grosse. In modo simile, quando i poliziotti hanno giurisdizioni che si sovrappongono, la possibilità che possano ottenere mazzette dai trafficanti di droga per esempio è notevolmente ridotta – perché il trafficante sa benissimo che non vale la pena cercare di comprare il silenzio del singolo poliziotto dal momento che un secondo poliziotto può arrivare dal momento al altro.

3) Misure per aumentare la probabilità, una volta commessa, che venga scoperta

Considerando, allora, le misure che servono ad aumentare la probabilità della scoperta di scambi corrotti, è evidente che queste probabilità aumentano con l'aumento della facilità con cui le forze dell'ordine e gli investigatori possono ottenere i relativi indizi, e ci sono tre modi in cui la raccolta di indizi può essere facilitata:

- Uno di questi consiste nel dare ad almeno una delle parti in uno scambio corrotto un incentivo di denunciare il fatto alla polizia. Così in alcune giurisdizioni, chi paga una tangente è trattato con maggiore indulgenza rispetto a chi la riceve (Rose-Ackerman, 1999: 53) mentre in altri paesi ancora, il pagamento di tangenti non è considerato nemmeno un reato. In tali circostanze, se la persona che paga una tangente lo fa per ottenere un beneficio

o un servizio a cui ha diritto (per esempio il collegamento alla rete telefonica o l'installazione di un contatore dell'elettricità) è probabile che vengano visti con simpatia dall'opinione pubblica (Rose-Ackerman, 1999: 54), e che si considerino vittime di estorsione e come tali persone che starebbero meglio in un mondo più onesto (Rose-Ackerman, 1999: 56). Per questo motivo, tali persone sono potenziali alleati in una campagna contro la corruzione, persone che hanno un incentivo a denunciare le richieste di tangenti (Rose-Ackerman, 1999: 56). Detto questo, la strategia ha molto meno probabilità di successo in quei casi in cui le persone che pagano tangenti lo fanno per ottenere beni o servizi a cui non hanno invece diritto (per esempio, una patente di guida senza la necessaria prova di aver superato l'esame di guida), oppure servizi che sono illegali (per esempio, la complicità della polizia nella violazione di qualche legge). In tutti e due di questi casi conviene sia a loro che a quelli che ricevono le tangenti, che il fatto non venga scoperto.

- Di conseguenza, una seconda strategia consiste nel dare incentivi a terzi di fornire i relativi indizi. Per esempio, in alcuni paesi, chi partecipa alle gare d'appalto e non vince ha la possibilità di intentar causa per danni subiti: chiaramente, se possono offrire indizi che il loro mancato successo sia da attribuire alla corruzione, più probabile è che vincano le loro cause. In altri paesi ancora esistono misure per premiare o proteggere gli impiegati di aziende private e agenzie pubbliche che forniscono informazioni utili a scoprire atti illeciti (Rose-Ackerman, 1999: 58). Negli Stati Uniti per esempio, la cosiddetta False Claims Act (letteralmente, legge sui reclami falsi) provvede al pagamento, a chi fa denunce utili, di una quota delle penali inflitte a aziende colpevoli di danneggiare il governo federale. Questi premi possono essere pagati sia ai dipendenti dell'azienda che a terzi (Rose-Ackerman, 1999: 58).
- Infine, un esempio particolarmente interessante di una strategia che rende più facile la raccolta di indizi da parte delle forze dell'ordine e di investigatori, è dato dal caso di *Tangentopoli* che ha permesso agli investigatori di ottenere indizi della corruzione di politici

e di pubblici ufficiali con l'utilizzo di una variante della tattica che si chiama 'prisoner's dilemma' ('dilemma del prigioniero') Questo dilemma è stato spiegato da Matteo Gambaro (<http://digilander.libero.it/alaine/GdC/ildilemm.htm>) in questi termini:

La TEORIA DEI GIOCHI ha come oggetto il problema dell'interdipendenza tra i soggetti partecipanti ad un gioco, sia esso un negoziato politico, una strategia di mercato od un gioco di società. L'analisi dei comportamenti degli agenti appartenenti al gioco prende il nome di "interazione strategica", all'interno quindi di un qualsiasi contesto in cui un soggetto è portato a reagire in conseguenza del comportamento di un altro soggetto, o simultaneamente ad esso. La teoria dei giochi è materia di studio nelle facoltà di economia per i comportamenti degli agenti di mercato ed utilizza, nel suo stadio più semplice, alcuni modelli che descrivono i comportamenti di soggetti in condizioni di incertezza o con incompletezza informativa. Quello che vi propongo di seguito è un semplice gioco di logica conosciuto in economia come DILEMMA DEL PRIGIONIERO. Nel suo primo stadio, il dilemma propone il seguente quesito:

Immaginate che Carlo e Luigi, due criminali complici in un reato grave, vengano catturati subito dopo il fatto e vengano rinchiusi in due stanze separate per essere interrogati.

I due complici non hanno avuto il tempo di accordarsi ed ora si trovano di fronte ad un grosso dilemma: collaborare o non collaborare con la giustizia?

Carlo conferisce con il proprio avvocato, che gli chiarisce la sua posizione legale:

- se tradisse Luigi e collaborasse, Carlo verrebbe messo in libertà e Luigi verrebbe condannato a 6 anni di reclusione;
- se però anche Luigi decidesse di collaborare, la pena verrebbe dimezzata ad entrambi a 3 anni di reclusione;
- se al contrario Carlo decidesse di NON collaborare, potrebbe essere condannato ad 1 solo anno insieme a Luigi qualora anche quest'ultimo non collaborasse (perché il processo diverrebbe indiziario e quindi con pene ridotte) oppure potrebbe essere condannato a 6 anni se Luigi lo tradisse e collaborasse per essere scarcerato.

Sapendo che Carlo e Luigi sono in una situazione di incertezza sul reciproco comportamento, cosa decidereste di fare se voi foste Carlo?

E cosa fareste se invece foste Luigi?

In entrambi i casi, cercate di motivare la vostra scelta prima di leggere la soluzione del dilemma.

SOLUZIONE

La soluzione al dilemma potrebbe risultarvi strana: entrambi i prigionieri collaboreranno con la giustizia, confessando la colpevolezza del complice e venendo così condannati a 3 anni ciascuno. Dimostriamo il perché di tale comportamento.

Supponiamo di essere Carlo e che Luigi decida di non collaborare: in questo caso a noi converrà invece collaborare, ottenendo così la libertà (6 L. ; 0 C.). Se però Luigi decidesse di collaborare, noi non negheremmo perché altrimenti finiremmo in prigione per sei anni regalando a lui la libertà (0 L. ; 6 C.), quindi non ci resterebbe altro da fare che collaborare (3 L. ; 3 C.).

In entrambi i casi quindi Carlo deciderà di collaborare, ma questo ragionamento vale anche per Luigi perché, essendo nella sua stessa condizione di incertezza, effettuerà le stesse scelte.

Il problema dei due prigionieri è che non possono coordinare le loro decisioni: se potessero fidarsi l'uno dell'altro, ne ricaverebbero un vantaggio comune. Essi però sono portati a tradirsi per ricercare di massimizzare il proprio vantaggio personale, tendenza che li porta ad una situazione "non ottima" con una condanna a 3 anni di reclusione (ovviamente in celle separate).

La situazione è illustrata nella seguente tabella

CARLO

	COLLABORARE	NON COLLABORARE
LUIGI	COLLABORARE	3 L. ; 3 C. 0 L. ; 6 C.
	NON COLLABORARE	6 L. ; 0 C. 1 L. ; 1 C.

Nel caso di *Tangentopoli* è successo che dopo che il primo caso (quello di Mario Chiesa) è venuto alla luce, i giudici che facevano gli indagini avevano la possibilità di utilizzare le leggi sulla custodia preventiva di creare per gli indagati una specie dilemma del prigioniero – che ha portato a un vera e propria ressa di politici, amministratori e imprenditori tutti ansiosi di confessare il loro ruolo nei reti di scambi corrotti. Agli indagati, tenuti in prigione senza la possibilità di comunicare con il mondo esterno, fu posta la scelta o di rimanere in prigione, o la possibilità di uscire se collaborassero. Complici che si trovavano ancora in libertà, sapendo che sarebbero arrestati anche loro nel caso della collaborazione di quelli in prigione, ma non sapendo esattamente quanto quest'ultimi avevano rivelato, erano quindi incentivati a raccontare al più presto la storia dal loro punto di vista prima che i carcerati avessero rivelato troppo (Newell, in corso di stampa).

4) Misure per punire la corruzione una volta scoperta

Passando, in fine a misure per punire la corruzione, il loro ruolo nella prevenzione e il controllo del fenomeno è ovvio: è quello di dissuadere altre persone dalla tentazione di commettere reati simili. Possono giocare questo ruolo solo a certe condizioni che sono almeno due di numero.

- In primo luogo, la severità della pena dev'essere appropriata. Con questo intendo il seguente ragionamento. Dato che lo scopo della punizione è la deterrenza, è naturale pensare che più severe sono le sanzioni più efficaci siano. Ma è così solo a condizione che l'ammontare delle sanzioni dipenda dall'ammontare delle mazzette in questione. Se non è così – se, in altre parole, c'è semplicemente una sola sanzione molto severa – allora il tentativo di combattere la corruzione in questa maniera incontra subito un paradosso. E' il paradosso che, mentre una sanzione così con ogni probabilità ridurrà il numero di mazzette contrattate, allo stesso tempo porterà ad un aumento del ammontare di ogni singola mazzetta – semplicemente

perché, se la sanzione è alta, gli ufficiali devono ricevere l'offerta di una mazzetta corrispondentemente alta perché siano disposti a correre il rischio di accettarla (Rose-Ackerman, 1999: 54). Quindi, l'introduzione di una sola sanzione alta avrà poche probabilità di successo, con buona probabilità, invece, che, misurata in termini del suo valore monetario totale, il livello della corruzione rimane inalterata. E' necessario, invece, che le sanzioni siano rapportate all'ammontare delle mazzette ma che le prime aumentino in maniera più che proporzionale all'aumento delle seconde in modo da disincentivare il pagamento di mazzette particolarmente alte (Rose-Ackerman, 1999: 54).

- In secondo luogo, le definizioni legali del reato di corruzione devono essere tratte in termini tali da permettere agli investigatori di determinare con facilità se i fatti che stanno esaminando costituiscono la corruzione o meno. Se le definizioni sono troppo dettagliati, così che azioni che dovrebbero essere definiti come atti di corruzione spesso vengono definiti come qualche altro reato, forse minore, allora è chiaro che le sanzioni contro la corruzione saranno poco efficaci dal punto di vista della loro capacità di funzionare come deterrenti. Un esempio: alcuni sistemi legali distinguono tra il reato di corruzione e quello di estorsione, e siccome le sanzioni sono in genere molto diverse a secondo che il fatto in questione viene definita come atto di corruzione o di estorsione, gli individui le cui azioni sono oggetto dell'indagine sono incentivati a fare di tutto per far sì che la definizione che viene applicata sia quella più favorevole a loro. Per esempio, se un imprenditore può convincere un investigatore che un suo rifiuto di pagare mazzette avrebbe avuto la conseguenza di farlo fallire, è possibile che riesca a farsi passare per vittima di estorsione piuttosto che corruttore e che così riesca ad evitare qualsiasi sanzione anche se in realtà i fatti del caso sono tali che dovrebbe essere punito. D'altra parte, se la legge non è dettagliata abbastanza, l'effetto può essere lo stesso del caso in cui la legge è troppo dettagliata, perché anche in questo caso può succedere che un fatto che dovrebbe essere classificato come corruzione, in realtà viene classificato dagli investigatori come qualcos'altro. A questo

riguardo, Della Porta e Vannucci (1999: 61) citano l'esempio della legge italiana, notando che è silente per quanto riguarda quelle situazioni in cui le mazzette vengono pagate a politici e ufficiali non per qualche servizio *specifico*, ma piuttosto come onorario versato in anticipo, permettendo al corruttore di chiedere favori come e quando vuole – ma rendendo molto difficile, se non impossibile per gli investigatori giudiziari di dimostrare in modo conclusivo che sussiste atti di corruzione in questi casi.

FATTORI CHE SERVONO PER AUMENTARE O DIMINUIRE GLI SFORZI FATTI DALLE AUTORITA' PER COMBATTERE IL FENOMENO

Avendo esaminato quali sono le misure che possono essere prese per combattere la corruzione e quali sono le condizioni del loro successo o meno, passiamo infine a pensare, brevemente alle circostanze nelle quali le autorità saranno più o meno propense ad adottare queste misure. In altre parole, quali sono i fattori che servono per aumentare o diminuire gli sforzi fatti dalle autorità per combattere il fenomeno. In un recente articolo, ho argomentato che questi fattori sono almeno sette:

- la natura della cultura politica
- il livello di corruzione (il cui rapporto con gli sforzi fatti per combatterlo avendo, con ogni probabilità, la forma di un 'U' invertito)
- la disponibilità di risorse
- le pressioni dell'opinione pubblica
- la percezione da parte degli investigatori e dei legislatori delle conseguenze della corruzione
- la percezione da parte degli investigatori e dei legislatori delle conseguenze dello smascheramento della corruzione
- il potere di chi può essere danneggiato da strenui sforzi contro la corruzione

A loro volta, ognuno di questi fattori è influenzato da 1) fattori politici che derivano dall'ambiente internazionale, 2) fattori politici che derivano dall'ambiente nazionale; 3) cambiamenti istituzionali.

- Un esempio del primo di questi tre è dato dall'iniziativa dell'Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione Economica (OSCE) nell'adottare un programma anti-corruzione a partire dal 1989 probabilmente sotto la pressione degli Stati Uniti. E' stato suggerito che questo programma abbia avuto un grosso impatto in quanto ha provocato grossi cambiamenti nell'atteggiamento verso la corruzione di molti paesi in questi ultimi dieci anni (Millet-Einbinder, 2000). Per esempio, convincendo molti paesi di aderire alla sua Convenzione Contro la Corruzione di Pubblici Ufficiali Stranieri del 1997, l'OSCE è riuscito a convincere molti firmatari, come corollario logico della Convenzione, di riformare la loro legislazione nazionale in maniera tale da porre fine alla deducibilità fiscale delle mazzette nelle transazioni internazionali.
- Gli esempi più ovvi di cambiamenti che derivano del ambiente nazionale sono cambiamenti elettorali e scandali politici. Così, in Gran Bretagna, l'arrivo al potere del partito laburista nel 1997 ha messo il governo sotto una forte pressione di affrontare la questione della corruzione nelle amministrazioni comunali. Perché sapeva benissimo che uno dei motivi fondamentali della perdita di quelle elezioni da parte dei conservatori era stato proprio la percezione che non erano del tutto puliti con la conseguenza che, se voleva evitare la stessa sorte, doveva dare l'impressione di essere al di sopra dei sospetti. Allo stesso tempo, subito dopo le elezioni, sono venuti fuori dei casi di corruzione in certi comuni controllati dai laburisti, un fatto che rendeva il partito particolarmente vulnerabile se non prendeva provvedimenti dato che aveva appena vinto le elezioni politiche battendo sul tasto della pulizia (Newell, in corso di stampa). Negli Stati Uniti, lo scandalo Watergate del 1974 è stato molto importante fra i fattori che hanno portato al varo del Foreign and Corrupt Practices Act (legge sulla corruzione all'estero) il quale proibiva la corruzione di ufficiali pubblici stranieri da parte delle aziende americane.

- L'esempio più ovvio del modo in cui le istituzioni possono influenzare gli sforzi fatti per combattere la corruzione è dato dai sistemi elettorali. A parità di altre condizioni, è più probabile che le democrazie con sistemi proporzionali a liste chiuse vedano tentativi di combattere la corruzione che non le democrazie che hanno sistemi proporzionali a liste aperte. Il motivo è che nel primo caso quelli che sarebbero danneggiati da riforme anti-corruzione, e quindi propensi a contrastarle, saranno, con ogni probabilità più numerosi che non nei sistemi a liste aperte. Perché con liste chiuse, l'elettore può solo scegliere un partito, mentre l'identità di candidati effettivamente eletti dipende dall'ordine in cui appaiano nella lista presentata dal partito. Di conseguenza, le probabilità di essere eletto del singolo candidato dipendono meno che con sistemi a lista 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 successo. 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 per 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. Per questo motivo possiamo aspettarci che il numero delle persone che sarebbero danneggiate da campagne contro la corruzione sarà più alto nelle democrazie che hanno sistemi proporzionali a liste aperte che non nelle democrazie che hanno sistemi proporzionali a liste chiuse (Newell, in corso di stampa). Non sorprende, quindi che Barabara Geddes (1991, 1994, citato da Rose-Ackerman, 1999: 200-2) 'che ha investigata la riforma della pubblica amministrazione in America Latina, abbia trovato che in Colombia e in

Uruguay, con sistemi proporzionali a list aperte, le riforme erano più incisive che non in Brasile e Cile che avevano sistemi proporzionali a liste aperte. (Newell, in corso di stampa).

SOMMARIO E CONCLUSIONE

Abbiamo cercato di fare una rassegna panoramica della letteratura sulla prevenzione e il controllo della corruzione esaminando, prima, le misure per combattere la corruzione e i fattori che determineranno se avranno maggiore o minore successo. Poi abbiamo esaminato i fattori che influiscono sulla probabilità che vengano adottati o meno. Quello che abbiamo visto è che mentre gli argomenti dei neo-liberali a proposito dei presunti effetti di un ridimensionamento dello stato hanno una certa plausibilità, sembra che le loro ricette funzionino solo in circostanze abbastanza ristrette. Tenendo presente che si può ridimensionare lo stato solo fino a un certo punto, abbiamo poi analizzato un alternativo approccio alla lotta contro la corruzione: la riduzione di quel potere discrezionale che è condizione necessaria per la corruzione. Abbiamo poi esaminato le misure giudiziarie contro la corruzione, ed in particolare alcuni dei fattori che facilitano la raccolta di indizi e così la probabilità che la corruzione venga scoperta, e infine abbiamo esaminato due delle condizioni che devono essere soddisfatte perché le sanzioni contro la corruzione possono funzionare come deterrenti.

Esaminando i fattori che influiscono sull'adozioni di misure contro la corruzione, ho messo l'enfasi sui gli eventi e i processi che derivano dal ambiente internazionale e quello nazionale e anche sui i fattori istituzionali.

References

- della Porta, Donatella e Alberto Vannucci (1999) *Un paese anormale: Come la classe politica ha perso l'occasione di Mani Pulite*, Rome and Bari: Laterza.
- Geddes, Barbara (1991) 'A Game-Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies', *American Political Science Review*, 85, 2, June 1991, pp. 371-392.

- Geddes, Barbara (1994) *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley: University of California Press.
- Holmes, Leslie (2003) 'Political corruption in Central and Eastern Europe, pp.191-206 in M.J. Bull and J.L. Newell (eds), *Corruption in Contemporary Politics*, London: Pgrave Macmillan
- Millet-Einbinder, Martine (2000) 'No More Tax Breaks for Bribes', pp.67-76 in OECD, *No Longer Business as Usual: Fighting Bribery and Corruption*, Paris: OECD.
- Nelken, David (2003) 'Political Corruption in the European Union', pp.106-119 in M.J. Bull and J.L. Newell (eds), *Corruption in Contemporary Politics*, London: Pgrave Macmillan
- Newell, James L. and Martin J. Bull (2003a) 'Introduction', pp.1-6 in M.J. Bull and J.L. Newell (eds), *Corruption in Contemporary Politics*, London: Pgrave Macmillan
- Newell, James L. and Martin J. Bull (2003b) 'Political Corruption in Italy, pp.37-49 in M.J. Bull and J.L. Newell (eds), *Corruption in Contemporary Politics*, London: Pgrave Macmillan
- Newell, James (forthcoming) 'Corruption Mitigating Policies: the Case of Italy', *Modern Italy*.
- Rose-Ackerman, Susan (1999) *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press.