

# Profili economici della corruzione\*<sup>1</sup>

Vincenzo Visco Comandini

## 1. Introduzione

Il tema della corruzione è in tutto il mondo attentamente studiato dalla teoria economica, nel tentativo di fornire proposte efficaci per estirpare questo fenomeno. Una delle caratteristiche della dottrina economica più recente nei confronti delle istituzioni è di unire analisi e metodi, provenienti da discipline tradizionalmente separate, che consentono una pluralità di punti di osservazione, tipici degli studi seguiti dal filone della *Law & Economics*.

La corruzione è un fenomeno sociale complesso, preesistente al capitalismo, nelle società occidentali coevo alla nascita della polis da cui è sorta la democrazia, ed è sorella bastarda della tassazione, da cui si distingue per il carattere di scambio nascosto e per la pervasività con cui si radica nella comunità. La teoria economica solo di recente ha iniziato ad occuparsene con sistematicità<sup>2</sup>, ma sembra ancora mancare un quadro concettuale unitario, capace di spiegare non tanto i meccanismi con cui si diffonde e mantiene, studiati ormai con sempre maggiore dettaglio analitico, quanto piuttosto le interrelazioni fondamentali con il sistema economico e con le organizzazioni pubbliche da cui si origina, che risultano generare esiti diversi a seconda del contesto economico e politico-istituzionale osservato. Ciò implica l'opportunità di focalizzare gli studi sia a livello macro, nei confronti fra paesi, sia micro, attraverso analisi empiriche capaci di indagare come la corruzione può svilupparsi in condizioni diverse di un medesimo sistema di istituzioni<sup>3</sup>.

La corruzione non è un'azione economica esplicita come la produzione, il consumo o il risparmio, bensì un *outcome*, un risultato, socialmente indesiderato e indesiderabile, di una serie di comportamenti a monte che o ne determinano direttamente l'esistenza o comunque la favoriscono<sup>4</sup>.

---

\* Il saggio è in corso di pubblicazione nel Volume ASTRID, *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di F. Merloni e L. Vandelli, Passigli, 2010

<sup>1</sup> Desiderio ringraziare Alberto Vannucci per i commenti ricevuti.

<sup>2</sup> Per una buona introduzione della letteratura economica si veda S. Aidt, *Economic analysis of corruption: A review*, in "Economic Journal", 2003, vol. 113, pp. 632-652

<sup>3</sup> J. Svensson, *Who Must Pay Bribes and How Much?* in "Quarterly Journal of Economics", 2003, vol. 118, no. 1 pp. 207-30; R. Di Tella, E. Schargrodsky, *The Role of Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires*, in "Journal of Law and Economics", 2003, vol. 46, no.1, pp. 269-92.

<sup>4</sup> J. Svensson, *Eight Questions about Corruption*, in «Journal of Economic Perspectives», Summer 2005, vol. 19, 3, pp. 35-64.

La stessa definizione di corruzione, nel tentativo di ricomprendere in un unico termine fatti eterogenei, finisce per essere principalmente descrittiva.

La letteratura economica fa tradizionalmente risalire la corruzione alle medesime ragioni dell'intervento pubblico, ovvero alle azioni dello stato che cerca di risolvere, con proprie politiche, i cosiddetti fallimenti di mercato (*market failures*), e in particolare alle funzioni di regolazione dell'economia<sup>5</sup>. Lo stato, essendo gestito da esseri umani con motivazioni e interessi complessi, sia pubblici che privati, nel momento in cui cerca di massimizzare il benessere collettivo rischia continuamente di ricadere nelle medesime inefficienze cui cercava di porre rimedio (*government failures*). Sostenere che i pubblici ufficiali e i politici dovrebbero sempre comportarsi conformemente all'interesse generale non implica né che essi lo facciano sempre, né che non lo facciano mai. In altre parole, la teoria mette in discussione l'idea di uno stato comunque benevolente nel perseguire l'interesse pubblico, che crea invece uno spazio per la raccolta di tangenti, "mazzette", "stecche", "bustarelle" (*bribes*). La Pubblica Amministrazione, contrariamente allo stato etico weberiano, non è una macchina né tantomeno un'azienda, e gli agenti che la rappresentano, politici e funzionari, perseguono anche i loro interessi privati come il prestigio o la ricchezza, che li rende suscettibili di conflitti d'interesse e di abusi, anche perché, a differenza delle imprese, nello stato l'incentivo della proprietà è assente.

Data questa premessa sul fenomeno corruttivo, assolutamente generale e ampiamente condivisa, fra gli economisti emergono posizioni diverse. Un primo approccio, seguito dai seguaci delle scuole delle scelte pubbliche (*Public Choice*) e dell'Università di Chicago che ritengono che lo Stato vada tenuto quanto più lontano possibile dall'economia perché la regolamentazione dei mercati è comunque soggetta a "cattura" da gruppi di interesse organizzati<sup>6</sup>, la corruzione è una patologia che nasce da un eccesso di intervento pubblico. Secondo alcuni degli esponenti più radicali di questa scuola, che hanno coniato il termine di "teoria del casello" per denotare il comportamento dei politici che creano volutamente ostacoli e regolamentazioni inutili e dannose al solo fine di ricavare tangenti e favori dalle imprese costrette a passarvi<sup>7</sup>, riducendo al minimo il ruolo dello stato e lasciando operare i meccanismi di mercato, verrebbero meno i caratteri negativi della corruzione, anzi questa può, in alcune circostanze, essere considerata "efficiente"<sup>8</sup>. La corruzione è efficiente,

<sup>5</sup> Una recente e completa rassegna della letteratura su corruzione e regolazione è F. Boehm, *Regulatory Capture Revisited – Lessons from Economics of Corruption*, Anti Corruption Training & Consulting (ACTC), and Research Center in Political Economy (CIEP), Universidad Externado de Colombia, working paper, 2007.

<sup>6</sup> A. Downs, *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*, in "Journal of Political Economy", 1957, vol. 65, no. 2, pp. 135-150; G. Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, in "Bell Journal of Economics and Management Science", 1971, vol. 2, no. 1, pp. 3-21; G. Becker, *A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence*, in "Quarterly Journal of Economics", 1983, vol. 98, no.3, pp. 371-400

<sup>7</sup> H. De Soto, *The Other Path*, New York: Basic Books, 1989; S. Djankov, R. La Porta, F. Lopez de Silanes, A. Shleifer, *The Regulation of Entry*, in "Quarterly Journal of Economics", 2002, vol. 117, no.1, pp. 1-37.

<sup>8</sup> N. Leff, *Economic Development through Bureaucratic Corruption*, in "American Behavioral Scientist", 1964, vol. 82, n.2, pp. 337-41; S. Huntington, *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Yale University Press, 1968. Un'interessante verifica empirica di questa tesi è di G. Méon, L. Weill, *Il corruption an efficient grease?*, Laboratoire de recherche en gestion & économie, Université Louis Pasteur, Strasburgo, papier no. 6, 2008, da cui emerge che la corruzione funziona da "olio che ingrassa le ruote" dell'economia nei soli paesi dove le istituzioni sono inefficienti o assenti, ma non in quelli dove le istituzioni funzionano bene.

in senso economico, nei sistemi in cui c'è una presenza eccessiva e soffocante di burocrazia pubblica e le norme sono particolarmente rigide. In questi contesti le imprese offrono tangenti nel tentativo di superare l'impasse dovuta ai ricatti di politici e burocrati e, se il mercato per quanto corrotto è però concorrenziale, l'equilibrio che si raggiunge è quello in cui l'impresa più efficiente offre la tangente più alta e si aggiudica il bene offerto dai corrotti<sup>9</sup>. Tale teoria utilizza, isolandoli dal contesto, alcuni elementi della teoria neo-istituzionale dei costi di transazione<sup>10</sup>, secondo cui il benessere sociale è massimizzato rimuovendo gli ostacoli esistenti all'effettuazione delle transazioni: la tangente può così funzionare da lubrificante di uno scambio che, in sua assenza, non si sarebbe realizzato, e dunque è positiva per il sistema economico.

Le critiche a questa interpretazione di estremo *laissez-faire* non riguardano la coerenza dell'argomento che descrive, secondo il tipico approccio positivo all'economia<sup>11</sup>, i comportamenti che gli uomini d'affari praticano normalmente in tutti contesti in cui la corruzione è diffusa, quanto piuttosto tre aspetti assenti o scarsamente considerati dalla teoria: i) la sottovalutazione (o addirittura la negazione) delle forti esternalità negative<sup>12</sup> generate dalla transazione corrotta; ii) il giudizio di irrilevanza circa l'illegalità dell'oggetto scambiato: non tutti i beni possono essere legalmente commerciati, o le azioni necessarie ad ottenerli come ad esempio corrompere giudici per far chiudere procedimenti penali o amministrativi a proprio carico; iii) l'assenza del ruolo giocato dalle istituzioni e, più in generale, dal capitale sociale, ovvero da quell'insieme di norme formali o sostanziali che consentono ad una collettività di produrre una quantità positiva di beni pubblici<sup>13</sup>. Alcune di queste critiche sono state fatte proprie dall'economia neo-istituzionale<sup>14</sup>, che ha inquadrato la corruzione come patologia sociale che riduce il benessere collettivo all'interno delle relazioni fra mercato, cittadini e istituzioni. Questo filone di studi ha sviluppato interessanti analisi

<sup>9</sup> F. Lui, *An Equilibrium Queuing Model of Bribery*, in "Journal of Political Economy", 1985, vol. 93, n.4, pp. 760–81.

<sup>10</sup> Per una recente sintesi della teoria si veda O. Williamson, *The Economics of Governance*, in "American Economic Review", 2005, vol. 95, n. 2, pp. 1-18

<sup>11</sup> Diversamente da altre discipline, in economia l'approccio positivo, che ha fra i suoi padri nobili Karl Marx, si concentra sullo studio dei fenomeni economici per come sono nella realtà senza connotazioni o giudizi etici, quello normativo li analizza alla luce di come dovrebbero funzionare secondo la teoria neoclassica.

<sup>12</sup> Le esternalità (positive o negative) economiche denotano qualsiasi conseguenza di una certa azione che non venga internalizzata in una transazione e nel suo prezzo, ma solo goduta (o subita) da soggetti terzi senza che questi possano influire su di essa. L'inquinamento è l'esempio classico di esternalità negativa, la popolarità di un prodotto quello di esternalità positiva. Nel caso della corruzione, è evidente la presenza di esternalità, perché all'aumentare del numero di agenti corrotti, cresce l'incentivo per il singolo agente ad adeguarsi "all'andazzo" generale.

<sup>13</sup> L. Guiso, P. Sapienza e L. Zingales, *Civic Capital as the Missing Link*, mimeo, March 2010

<sup>14</sup> Preceduti dai lavori seminali di S. Rose-Ackerman, *Corruption. A Study in Political Economy*. New York, San Francisco and London, Academic Press, 1978; S. Rose-Ackerman, *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, alcuni esponenti della nuova economia istituzionale hanno applicato con sistematicità la teoria dei costi di transazione ai processi corruttivi: G. Lambsdorff, *Corruption and Rent-seeking*, in "Public Choice", 2002, vol. 113, pp. 97-125; G. Lambsdorff, *Making Corrupt Deals: Contracting in the Shadow of the Law*, in "Journal of Economic Behavior & Organization", 2002, vol. 48, pp. 221-241; *The New Institutional Economics of Corruption*, a cura di G. Lambsdorff, M., Taube, M. Schramm, London and New York, New Routledge Frontiers of Political Economy, 2005.

sui meccanismi del suo funzionamento interno, ma, come vedremo nel par. 6, è stato meno efficace nel proporre politiche concrete sostenute da un quadro teorico unitario, anche perché più fattori (e dunque cause) concorrono a determinare il diffondersi di questa antica patologia sociale.

## 2. Definizione di corruzione

Secondo una definizione largamente condivisa dagli scienziati sociali, la corruzione consiste in un uso distorto degli uffici pubblici al fine di trarne vantaggi personali<sup>15</sup>. Tale denotazione presenta il vantaggio di includere in un'unica categoria fattispecie diverse, quali la vendita illegale di beni pubblici da parte dei funzionari corrotti, le tangenti nelle gare ad evidenza pubblica o l'appropriazione o distrazione di risorse pubbliche<sup>16</sup>. Rispetto al termine “vantaggi personali” è importante ricordare che questi non sono solo meramente monetari, ma includono altri beni materiali e immateriali come lo status o il potere. Come osservato da Lambsdorff<sup>17</sup>, le forme non monetarie di remunerazione sono spesso preferite alla monetarie in quanto meno tracciabili e di più difficili evidenza in sede processuale. Inoltre i benefici privati ottenuti dalla transazione corrotta non richiedono necessariamente di essere assegnati all'agente, in quanto è possibile trasferirli ad amici o a membri della sua famiglia. Ciò significa che il vantaggio dei beni scambiati con la transazione illecita è ben più ampio di quello normalmente associato alla classica “stecca”, potendo includere altre dimensioni immateriali di natura sociale. Non a caso, nella seguente tavola 1 desunta da Boehm<sup>18</sup> e Andvig et al<sup>19</sup> che elencano le principali forme di corruzione, sono incluse alcune fattispecie – in particolare il favoritismo e il nepotismo - che taluni potrebbero ritenere solo laterali rispetto all'oggetto indagato, ma che non di meno, originandosi da medesimo contesto istituzionale anti-sociale e generando le medesime esternalità negative (patologiche) sul sistema economico e le istituzioni, costituiscono un *continuum* di comportamenti illeciti concettualmente non separabili dalla corruzione nella sua forma della tangente.

**TAVOLA 1:** *Le principali forme della corruzione*

<b>Tangente</b>	Un comportamento illecito fornito in cambio di un
-----------------	---

<sup>15</sup> J. Gardiner, *Defining Corruption in Political Corruption. Concepts & Contexts*, a cura di A. Heidenheimer e M. Johnston, M., 2002, Transaction Publishers, New Brunswick and London, 2002, pp. 25-40; J. Svensson, *Eight Questions about Corruption*, op. cit. p. 20

<sup>16</sup> F. Boehm, *Regulatory Capture Revisited – Lessons from Economics of Corruption*, op. cit. osserva come questa definizione ricomprenda anche la corruzione nel settore privato, esclusa però dal presente lavoro perché riguardante le norme di governance interne alle imprese.

<sup>17</sup> G. Lambsdorff, *Making Corrupt Deals: Contracting in the Shadow of the Law*, cit.

<sup>18</sup> F. Boehm, *Regulatory Capture Revisited – Lessons from Economics of Corruption*, cit. p. 14

<sup>19</sup> J. Andvig, O. Fjeldstad, I. Amundsen, T. Sissner, T. Soreide, *Research on Corruption. A policy oriented survey*. 2000, Chr. Michelsen Institute, Bergen

	pagamento monetario (la tangente)
<b>Appropriazione indebita</b>	Furto di risorse da parte di coloro che hanno la responsabilità di amministrarle
<b>Frode</b>	Crimine economico implicante truffa, inganno, falsificazione deliberata, manipolazione o appropriazione dell'informazione
<b>Estorsione</b>	Denaro, favori o risorse estratte utilizzando la violenza, la coercizione o il ricatto
<b>Favoritismo</b>	Abuso di potere implicante una distribuzione delle risorse corrotta, e quindi una violazione dell'efficienza allocativa
<b>Nepotismo</b>	Forma speciali di favoritismo, dove le decisioni sono distorte in favore di membri della famiglia o del clan

Fonte: *Boehm adattato da Andvig et al.*

Un recente lavoro sperimentale di Bandiera, Barankay e Rasul<sup>20</sup> rafforza l'approccio della definizione allargata di corruzione, perché segnala il ruolo fondamentale svolto dalle regole presenti nel sistema per bloccare e distruggere gli effetti negativi del favoritismo. Ecco perché quest'ultimo, o il nepotismo (ovvero la sua versione tipica nelle società dove è presente il "familismo amorale"<sup>21</sup>) non sono altro che forme non monetarie, solo in apparenza attenuate, di corruzione. Infatti il favoritismo, in assenza di regole efficaci che lo sanzionino giuridicamente e moralmente, induce individui e imprese a investire tempo e denaro nella ricerca di connessioni, "agganci", piuttosto che a migliorare il proprio grado di efficienza. Il favoritismo aumenta il carattere di agente patogeno

<sup>20</sup> O. Bandiera, I. Barankay, I. Rasul, *Social Connections and Incentives in the Workplace: Evidence from Personnel Data*, in "Econometrica", 2009, vol. 77, pp. 1047-1094. Gli autori hanno convinto uno dei principali produttori di frutta del Regno Unito ad effettuare un esperimento sulla remunerazione dei manager che controllano i raccoglitori: nel periodo iniziale i manager venivano pagati per un importo fisso, mentre a partire da una certa data è stato aggiunto un premio basato sulla produttività media dei raccoglitori gestiti da ciascuno di essi. Rilevando e misurando l'esistenza di connessioni sociali tra i manager e i raccoglitori (ad esempio, la comune origine di appartenenza), gli autori hanno mostrato come queste variabili siano capaci di predire con accuratezza la rete di amicizie tra i lavoratori e i manager, e che questa comporta una produttività più bassa (all'amico si danno incarichi meno gravosi) se mancano gli incentivi adeguati, mentre diventa ininfluente se vengono adottati i giusti incentivi.

<sup>21</sup> Originariamente ideato da E. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe, Illinois, Free Press, 1958, in relazione a comportamenti osservati in Italia meridionale, il termine denota l'assenza di morale pubblica, dove i principi e le categorie del bene e del male rimangono, e vengono applicati, solo e unicamente nell'ambito dei rapporti familiari. Alla società non si applicano invece criteri morali: tutto è ammesso, e non si forma alcuna accumulazione di capitale sociale ("i panni sporchi si lavano in famiglia"). Ichino e Alesina nell'analizzarne gli effetti negativi sui sistemi economici, usano l'esempio del tipico comportamento socialmente amorale: "cucine linde e cartacce per strada". Si veda P. Ichino, A. Alesina, *L'Italia fatta in casa*, Mondadori, Verona, 2009.

della socialità quando è coniugato con il familismo amorale, perché crea un atteggiamento generalizzato di chiusura verso le strutture sociali più allargate<sup>22</sup> in cui interessi pubblici e privati riescono comunque ad armonizzarsi.

Interazione fra rete informale di relazioni personali (per la cui appartenenza è necessario comportarsi in modo da reciprocare i favori corrotti ricevuti), struttura delle motivazioni sociali (in particolare il successo economico raggiunto con qualsiasi mezzo come *status symbol*), capacità tecnica dello stato di punire la corruzione e grado di sviluppo dell'economia formale sono le variabili utilizzate da Parra-Segura<sup>23</sup> per costruire un interessante modello teorico-esplicativo del livello di corruzione esistente in un determinato paese, con interessanti potenzialità di verifica empirica e capacità predittive.

Nonostante la difficoltà di separare concettualmente il ventaglio di comportamenti eterogenei indicati nella tavola 1, una distinzione utile è stata fatta da Franzini<sup>24</sup>, che riconduce a due fattispecie diverse, con differente intensità negli effetti negativi sul sistema economico, la corruzione in senso proprio, in cui il costo è compensato dal vantaggio che si spera di ottenere, dall'estorsione, che impone invece costi senza vantaggi. Tale distinzione è rilevante perché mentre la prima può essere presente in paesi anche altamente sviluppati socialmente e civilmente, la seconda è prerogativa dei paesi dove lo stato di diritto è meno incisivo.

La dimensione polisemica della corruzione è mostrata anche da Svensson<sup>25</sup> che la definisce un risultato delle istituzioni legali, economiche, culturali e politiche vigenti in un determinato paese quando non ci sono regole che la sanzionino efficacemente. Le regole, sotto questo profilo, possono favorire la corruzione sia se sono eccessivamente benevoli oppure se sono esplicitamente dannose. Sono benevoli quando gli individui pagano tangenti per evitare condanne o quando il loro rispetto è lacunoso, e dannose quando vengono deliberatamente adottate politiche cattive da parte di istituzioni corrotte, finalizzate all'estorsione di tangenti da cittadini che cercano di sfuggirvi<sup>26</sup>. Tuttavia, non è tanto l'esistenza di buone regole il migliore deterrente alla corruzione, ma la loro effettiva e concreta applicazione, come mostrato in un lavoro empirico multipaese<sup>27</sup>.

---

<sup>22</sup> P. Ichino, A. Alesina, *L'Italia fatta in casa*, cit.

<sup>23</sup> J. Parra-Segura, *Social Networks, Achievement Motivation, and Corruption: Theory and Evidence*, University of Cambridge, mimeo, 2009

<sup>24</sup> M. Franzini, *La corruzione come problema di Agenzia*, in *Teoria economica ed analisi delle istituzioni*, a cura di R. Artoni, Il Mulino, Bologna, 1993

<sup>25</sup> J. Svensson, *Eight Questions about Corruption*, cit p. 36.

<sup>26</sup> S. Djankov, E. Glaeser, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, *The New Comparative Economics*, in "Journal of Comparative Economics", 2003, vol. 31, no. 4, pp. 595–619.

<sup>27</sup> T. Herzfeld, C. Weiss, *Corruption and legal (in)effectiveness: an empirical investigation*, in "European Journal of Political Economy", 2003, vol. 19, 3, pp. 621-632

La corruzione ha un proprio parallelo nelle tasse. Entrambi i fenomeni sono accomunati dall'effetto distorsivo<sup>28</sup> che producono sulle attività economiche, dal generare perdita di benessere<sup>29</sup>, di far deviare gli investimenti verso i paesi con aliquote fiscali più basse e/o meno corrotti<sup>30</sup> e di essere entrambe soggette a equilibri diversi a seconda dell'efficacia delle regole vigenti. L'equilibrio buono viene raggiunto quando tutti pagano le tasse e le tangenti sono mantenute al livello minimo perché vigono norme sociali condivise di biasimo per gli evasori fiscali e per corruttori e corrotti. L'equilibrio cattivo, invece, si genera quando l'evasione fiscale è diffusa, lo stato collude con gli evasori e le tangenti sono una pratica formalmente vietata, ma ampiamente diffusa fra gli agenti economici. Pur essendo di detrimento per lo sviluppo economico di lungo periodo, tasse e corruzione non hanno però necessariamente effetto negativo sul reddito<sup>31</sup>, né sono sostituti reciproci<sup>32</sup>: in alcuni casi ad aliquote fiscali elevate hanno corrisposto periodi di alta crescita economica (Stati Uniti e paesi scandinavi negli anni Cinquanta e Sessanta); in altri (Cina e India oggi) nonostante la corruzione sia assai diffusa, si registra una crescita sostenuta<sup>33</sup>. La corruzione si distingue invece dalla tassazione sul segreto, necessariamente da mantenere per consentire la collusione fra corruttore e corrotto, in cui le risorse scambiate non sono redistribuite<sup>34</sup>, né lo scambio corrotto avviene generalmente in modo contestuale. Non così le tasse, che vengono pagate per finanziare attività delle pubbliche amministrazioni e prestazioni sanitarie e previdenziali a favore dei cittadini e che costituiscono per definizione risorse pubbliche. In ogni caso, il ruolo giocato dalle istituzioni appare cruciale.

### 3. Il ruolo delle istituzioni

---

<sup>28</sup> La Scienza delle Finanze spiega che le imposte, anche se necessarie, sono comunque distorsive dell'economia e inefficienti dal punto di vista dell'allocazione delle risorse, perché alterano le scelte di consumo e produzione degli individui. Si veda ad es. M. Leccisotti, *Lezioni di Scienza delle Finanze*, Giappichelli, Torino, 2000, VI ed. cap. XIV.

<sup>29</sup> R. Fisman, J. Svensson, *Are Corruption and Taxation Really Harmful to Growth? Firm Level Evidence*, IIES, Stockholm University, 2001, hanno calcolato empiricamente che un aumento dell'1% delle tangenti abbassa del 3% il tasso di crescita delle imprese, ossia un effetto negativo tre volte superiore a quello osservato per un equivalente aumento delle imposte.

<sup>30</sup> S. Wei, *How taxing is corruption on international investors?*, in "Review of Economics and Statistics", 2000, n. 82, pp. 1-11.

<sup>31</sup> K. Blackburn, G. F. Forgues-Puccio, *Why is corruption less harmful in some countries than in others?*, in "Journal of Economic Behavior & Organization", 2009, no. 72, pp. 797-810

<sup>32</sup> E' quanto emerge dalle ripetute verifiche statistiche di questa relazione, che risulta sempre non significativa. Si veda J. Svensson, *Eight Questions about Corruption*, op. cit. p.22 che ha aggiornato la base dati utilizzata da P. Mauro, *Corruption and Growth*, in "Quarterly Journal of Economics", 1995, no.110, pp. 681-712.

<sup>33</sup> J. Svensson, *Eight Questions about Corruption*, op. cit, p. 21

<sup>34</sup> Un'eccezione sono i pagamenti pseudoprevidenziali alle famiglie appartenenti al clan da parte della camorra a Napoli, che mostra le potenzialità eversive di questa forma di criminalità organizzata.

Le interrelazioni fra istituzioni e corruzione non sono di tipo causale diretto: di per sé il grado di funzionalità delle istituzioni non è infatti correlato alla diffusione della corruzione – si possono avere realtà istituzionali inefficienti ma oneste, così come istituzioni tecnicamente efficientissime e insieme altamente corrotte<sup>35</sup> – quanto piuttosto di tipo indiretto, ugualmente importanti. Va qui ricordata la nota distinzione fra *government*, ovvero le organizzazioni della pubblica amministrazione, e *governance*, ossia quell’*insieme di regole, norme e leggi scritte e non, ma comunque socialmente condivise, rispettate di diritto o di fatto*<sup>36</sup>. Le prime sono attori fisici e organizzativi che realizzano le politiche pubbliche, le seconde sono le modalità salienti con cui le interazioni vengono giocate in modo ripetuto nei contesti sociali<sup>37</sup>. Rispetto alle istituzioni in quanto organizzazioni, il cui legame con la corruzione è concettualmente tenue anche se fattualmente importante (la pubblica amministrazione è infatti il contesto in cui avviene la corruzione), i sistemi di *governance* rivestono un ruolo fondamentale. Laddove le norme socialmente condivise – concetto affine a quello di capitale sociale (o civico) definito da Guiso, Paziienza e Zingales<sup>38</sup> – invece di richiedere un ruolo proattivo alle istituzioni-organizzazioni pubbliche (relegate alle sole funzioni di redistribuzione di spesa pubblica), si rivolgono a sistemi privati di *governance*, la corruzione, nelle molteplici modalità mostrate nella precedente tav.1, ha modo di svilupparsi senza vincoli, incontrando il solo limite dell’utilità personale del privato incaricato di gestirli. In molte società arretrate, operano gestori delle controversie – nel sud Italia tipicamente mafia, camorra, n’drangheta, sacra corona unita – che utilizzano sistemi privati di *governance* attraverso il ruolo di intermediari che applicano gli accordi anche facendo uso della violenza<sup>39</sup>.

Se, com’è il caso della mafia, un intermediario esterno alla transazione diretta delle parti fornisce *governance* esercitata attraverso la violenza, si genera un riconoscimento sociale che lo trasforma in istituzione. Gambetta<sup>40</sup> definisce la Mafia come *third party enforcer*, perché consente che

---

<sup>35</sup> L’apparente paradosso è spiegato dalla teoria del *comportamento selettivo* del burocrate, in grado di agire, a seconda delle circostanze, in modo sia efficiente che inefficiente, ovvero a beneficio o a danno dei suoi superiori o degli altri stakeholder, senza che questi riescano ad accorgersene. Si veda A. Breton, R. Wintrobe, *The logic of bureaucratic conduct. An economic analysis of competition, exchange, efficiency in private and public organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982, tr. It. *La logica del comportamento burocratico*, Bologna, il Mulino, 1988

<sup>36</sup> A. Dixit, *Governance Institutions and Economic Activity*, in “American Economic Review” 2009, vol. 99, no.1, p. 6

<sup>37</sup> M. Aoki, *Towards a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge, MA, MIT Press., 2001; O. Williamson, *Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives*, in “Administrative Science Quarterly” 1991, vol. 36 no.2, pp. 269-296; A. Licht, *Social Norms and the Law: Why Peoples Obey the Law*, in “Review of Law and Economics”, 2008, vol. 4, no. 3, pp. 715-750

<sup>38</sup> Secondo L. Guiso, P. Sapienza e L. Zingales, *Civic Capital as the Missing Link*, op. cit. il capitale sociale è definibile come “*quell’insieme di credenze, valori condivisi e persistenti che aiutano un gruppo di individui a risolvere il problema dei beni comuni attraverso il perseguimento di attività di valore sociale*”, p.7. Il capitale civico è soggetto a deperimento, se non nutrito da valori sociali positivi o condivisi, mentre si accresce all’aumentare del suo utilizzo.

<sup>39</sup> D. Gambetta, *The Sicilian Mafia*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1993; J. Bray, *The use of intermediaries*, in *The New Institutional Economics of Corruption*, a cura di G. Lambsdorff, M., Taube, M. Schramm, op. cit.; A. Dixit, *Governance Institutions and Economic Activity*, op. cit.

<sup>40</sup> D. Gambetta, *The Sicilian Mafia*, op. cit.

transazioni economiche semplici, che in un mercato con istituzioni “normali” si realizzerebbero facilmente, ma che in un contesto sociale dove la fiducia fra gli individui è molto bassa sono invece destinate a fallire, vengano portate a termine grazie alla garanzia fornita<sup>41</sup>. Il soggetto terzo può agire attraverso regole o leggi formali o informali, fornire informazioni, applicare sanzioni ai trasgressori del patto di cui si fa garante, se necessario, o per lui utile, anche con violenza. Il soggetto terzo ha dunque interesse e remunerazione propri: la sua onestà non è quindi automatica, e il suo profitto ha un intervallo utile, sufficientemente alto per mantenerlo onesto, sufficientemente basso per evitare che le parti rinuncino ad utilizzarlo. Un corollario importante di questo modello è che non sempre aumentare la durezza della punizione per coloro che deviano dalle regole è azione efficiente, a volte serve solo ad accrescere il reddito di chi gestisce i business illegali.

#### 4. *Corruzione concorrenziale e monopolistica*

Vishny e Shleifer<sup>42</sup> spiegano gli effetti delle leggi socialmente dannose, quando cioè il governo e i suoi agenti violano i diritti di proprietà (espropri, confische ecc.) o stabiliscono regolazioni o imposte ingiuste o inefficienti o fino ad arrivare all'estorsione di tangenti nella concessione di licenze o autorizzazioni. La corruzione discende qui direttamente dall'esercizio dei compiti della pubblica amministrazione che i funzionari svolgono per conto e a favore dei cittadini. Essi assumono la figura di monopolisti poiché sono gli unici incaricati dalla legge di esercitare questa funzione. Approfittando del monopolio, vendono privatamente i diritti di proprietà pubblici, intascando tangenti<sup>43</sup>.

La corruzione può avvenire con o senza furto. Nel primo caso il richiedente non paga nulla alla pubblica amministrazione che non si accorge neanche della sua esistenza, nel secondo paga invece una tariffa di uso del servizio che viene registrato. La corruzione con furto è peggiore di quella senza furto, perché allinea gli interessi di corruttori e corrotti. Ecco perché gli investimenti dello stato nei sistemi di rilevazione dei flussi delle attività della pubblica amministrazione sono

---

<sup>41</sup> L'esempio classico, di Gambetta, è quello dell'allevatore che vende animali al macellaio: il primo è tentato di vendere solo animali di cattiva qualità, il secondo sapendolo è tentato di non pagarlo. Solo con l'arrivo di Peppe il mafioso che da garanzie alle parti si riesce a mandare in porto la transazione.

<sup>42</sup> A. Shleifer; R. Vishny, *The Grabbing Hand. Government Pathologies and Their Cures*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1998.

<sup>43</sup> Alcuni autori, in particolare M. Franzini, *La corruzione come problema di Agenzia*, op. cit., fanno risalire la corruzione alle asimmetrie esistenti fra principale (cittadino) e agente (burocrate), di cui approfitta il secondo ai danni del primo per massimizzare la propria personale utilità senza che quest'ultimo abbia modo di accorgersene. Il contributo più famoso di applicazione della teoria dell'agenzia ai comportamenti burocratici è di J. Tirole, *Hierarchies and bureaucracies: on the role of collusion in organization*, in “Journal of Law, Economics and Organization”, 1986, no. 2, pp. 181-214, ma la sua piena applicabilità alla Pubblica Amministrazione è contestata da T. Moe, *Political Control and the Power of the Agent*, in “Journal of Law, Economics, and Organization”, 2006, vol. 22, no. 1, pp. 1-29, che ritiene la relazione principale-agente non duale, ma inserita in una rete di relazioni multiple e complesse, fra cittadini, politici, funzionari pubblici e imprese che lavorano per il settore pubblico. In ogni caso tale teoria, ancorché non pienamente esaustiva del fenomeno corruttivo, ha però il merito di aver introdotto in modo strutturale e costante il rischio di opportunismo che caratterizza i comportamenti degli agenti.

importanti: i paesi che dispongono di un buon sistema informativo delle attività (volumi, costi, ricavi) del settore pubblico, riducono infatti le probabilità che i loro funzionari corrotti riescano a farla franca. Laddove invece questi sistemi o non esistono o non funzionano, la corruzione ha facilità a prosperare<sup>44</sup>.

Un'ulteriore importante dimensione è quella della forma di mercato delle corruzioni. Shleifer e Vishny<sup>45</sup> individuano tre diversi regimi di mercato della corruzione per ottenere concessioni o licenze pubbliche, in cui al richiedente conviene corrompere se la bustarella è inferiore al beneficio ricevuto dalla transazione corrotta:

a) assenza di corruzione su determinati beni (ad esempio in Italia, salvo rari casi isolati, non si ottiene la patente di guida corrompendo gli esaminatori o i funzionari della Motorizzazione, non così, ancora oggi, in molti paesi dell'est Europa), corrispondente all'equilibrio "buono";

b) pagando una sola volta si ha la certezza di non dover ripagare in un momento successivo (una tantum);

c) pur pagando, non si ha la certezza di evitare di ripagare in futuro per lo stesso bene.

Il primo regime, quello socialmente desiderabile, è generato dalla forma classica di concorrenza fra gli agenti in presenza di istituzioni non dannose: un cittadino a cui viene chiesta una bustarella per ottenere una patente di guida si può facilmente rivolgere ad un altro agente non corrotto. Qui la probabilità di essere scoperti e sanzionati è così elevata<sup>46</sup> che la tangente viene offerta dal funzionario solo ad un prezzo elevatissimo, normalmente eccessivo rispetto alla domanda, e dunque l'equilibrio che si raggiunge è quello di una società dove la corruzione, pur esistente, è però continuamente ricondotta al suo livello minimo.

Il secondo regime è quello della corruzione coordinata, in cui tutti sanno chi va corrotto, per quale ammontare e con quali esiti. La tangente è divisa fra gli agenti attraverso meccanismi autoritari e nessun agente può chiedere di più per sé: il funzionario pubblico di grado inferiore raccoglie e, in larga parte, redistribuisce tangenti ai superiori, come mostrano Cahana e Qijun<sup>47</sup> in relazione al sistema cinese. Il corruttore non paga il singolo funzionario, ma il sistema. Qui la corruzione si avvicina al sistema impositivo, tant'è vero che in molti paesi (paesi dell'Est prima del crollo del muro di Berlino, gabelle e decime nel medioevo) non riesce a distinguersi chiaramente da questo, e però tangenti e tasse diventano sostituti reciproci, in quanto più le prime girano, meno vengono raccolte le seconde. Esempi di corruzione coordinata sono la Francia prerivoluzionaria dei Borboni, il presidente Marcos nelle Filippine, l'Unione Sovietica, la Cina, la mafia siciliana, il fascismo italiano. Il coordinamento della raccolta delle tangenti presuppone un ordine istituzionale

---

<sup>44</sup> T. Andersen, *Government as an anti-corruption strategy*, in "Information Economics and Policy", 2009, vol. 21, pp. 201–210

<sup>45</sup> A. Shleifer; R. Vishny, *The Grabbing Hand. Government Pathologies and Their Cures*, op.cit.

<sup>46</sup> J. Andvig, K. Moene, *How corruption may corrupt*, in "Journal of Economic Behavior and Organization", 1990, vol. 13, pp. 63–76.

<sup>47</sup> N. Cahana, L. Qijun, *Endemic Corruption*, in "European Journal of Political Economy", 2010, vol. 26, pp. 82-88.

vigente, parallelo a quello formale, socialmente pericoloso perché invisibile all'esterno. Questo regime è associato a sistemi politici autoritari, ma il reddito, pur in presenza di corruzione, può anche crescere perché le tangenti rappresentano una efficiente fonte alternativa (se non primaria) di accumulazione del capitale.

Il terzo regime è la corruzione concorrenziale: un sistema non coordinato, dove ogni agente agisce in modo indipendente dall'altro, e quindi l'ammontare delle tangenti non riesce ad essere massimizzato perché i burocrati e funzionari corrotti, senza saperlo, si fanno concorrenza fra loro. Il ricavo totale non viene massimizzato perché i soggetti perdono il controllo delle quantità prodotte e i prezzi scendono. I cittadini vivono una situazione di elevata conflittualità sociale perché non riescono a pianificare la loro attività, soggetta a rischi continui di espropri casuali. In questi paesi, di cui esempi tipici sono la camorra napoletana o i paesi africani, la crescita del reddito è continuamente a rischio.

### 5. *La cattura regolatoria e gli appalti pubblici*

Quella parte della letteratura economica sulla corruzione che considera l'intervento pubblico inutile o dannoso, concentra la propria attenzione sui profili regolatori dei sistemi economici, che ritiene luogo per eccellenza di generazione di tangenti. L'ipotesi è che i regolatori, forti del loro ruolo di agenti informati nei confronti di un principale che fa fatica a valutarne i comportamenti<sup>48</sup>, spingano per farsi "catturare" dalle imprese regolate. Queste ultime hanno a disposizione un ventaglio di strumenti, non più limitati alla tangente monetaria, di cui i più noti sono: il *revolving door* (*pantouflage*), ovvero posizioni o consulenze elevate per i funzionari pubblici quando lasciano l'incarico di regolatori; il *rent seeking*, ovvero la pressione (in genere dell'intera industria, più raramente di singole imprese) su assemblee elettive e pubbliche amministrazioni per ottenere regolamentazioni favorevoli<sup>49</sup>. Shleifer e Vishny ipotizzano che una più intensa regolazione implichi necessariamente una maggiore corruzione, ma tale tesi sembra aver trovato quantomeno una smentita empirica in un lavoro econometrico che ha messo in relazione il grado di libertà economica e corruzione dei paesi osservati<sup>50</sup>.

Boehm<sup>51</sup> propone una classificazione della corruzione regolatoria, mostrata nella tav.2 che legge unitariamente le due dimensioni. Nel primo caso la corruzione è quella burocratica classica, nel secondo è di tipo legislativo, perché i richiedenti fanno pressioni collettive sulle assemblee elettive per ottenere favori per la propria industria, ovviamente a danno del resto della società. Il meccanismo tipico a disposizione di questa forma di corruzione, che può essere semilegalizzata – la

<sup>48</sup> D. della Porta e A. Vannucci, *Corrupt Exchanges*, New York, Aldine de Gruyter, 1999.

<sup>49</sup> A. Estache, D. Martimort, *Politics, Transaction Costs, and the Design of Regulatory Institutions*. Policy Research Working Paper 2073, World Bank, 1999.

<sup>50</sup> P. Graeff, G. Mehlkop, *The impact of economic freedom on corruption*, in "European Journal of Political Economy", 2003, vol.19 pp. 605–620

<sup>51</sup> F. Boehm, *Regulatory Capture Revisited – Lessons from Economics of Corruption*, op. cit.

professione di lobbista è regolata negli Stati Uniti – è l’asimmetria sia di tipo informativo che nelle aree di costo e beneficio. In genere il beneficio privato generato dall’intervento legislativo favorevole (ottenuto con ampi finanziamenti al decisore politico) è concentrato sui soggetti beneficiati, mentre il loro costo è tipicamente ripartito su un’area molto estesa, e dunque scarsamente percepibile dal contribuente o dal cittadino.

**TAVOLA 2:** *Le forme della corruzione regolatoria*

<b>Corruzione burocratica</b>		<b>Corruzione legislativa</b>
<i>Basso livello</i>	<i>Alto livello</i>	
corruzione di basso profilo	cattura regolatoria	corruzione di alto profilo
basso valore della transazione	valore medio della transazione	valore elevato della transazione

Fonte: *Boehm*

Oggi la teoria economica, le istituzioni comunitarie e le Autorità indipendenti di regolazione della concorrenza e dei mercati concordano nel ritenere le gare ad evidenza pubblica uno strumento efficace per attenuare i fenomeni corruttivi e incentivare le condizioni di efficienza nella fornitura dei servizi pubblici. Il lavoro teorico seminale che ha costituito la giustificazione all’uso di questo strumento è quello di H. Demsetz<sup>52</sup> in cui i servizi pubblici vengono privatizzati e la loro fornitura ai cittadini viene assegnata attraverso una gara al ribasso per ottenere la concessione: l’impresa più efficiente è quella che se l’aggiudica a beneficio di utenti e collettività. Williamson<sup>53</sup> ha descritto in un famoso saggio le ragioni – identificate nei costi di transazione - per cui la gara per l’assegnazione di una concessione di servizio pubblico, se teoricamente è lo strumento migliore, in pratica difficilmente riesce a raggiungere condizioni di efficienza. Il fattore cruciale che mette a rischio gli esiti della gara sono i comportamenti opportunistici dei suoi partecipanti, che in molti casi sanno sfruttare abilmente i costi di transazione che gravano sul banditore (asimmetrie informative, avversione al rischio e riluttanza da parte della stazione appaltante ad ammettere di aver sbagliato se la fornitura del bene o servizio si rivela ex-post carente). Ciò può avvenire anche

<sup>52</sup> H. Demsetz, *Why Regulate Utilities?*, in “Journal of Law and Economics”, 1968, vol. 11, pp. 55-66

<sup>53</sup> Il caso di studio era quello della gara per posa in opera e fornitura del servizio di TV via cavo, di competenza del comune di Oakland, in cui l’impresa che si era aggiudicata la concessione aveva posto in essere tutti gli accorgimenti necessari a vincerla, nascondendo abilmente le debolezze che l’avrebbero portata dopo pochi mesi a non rispettare gli impegni assunti, non senza aver prima ottenuto una revisione dei prezzi. Williamson O. E. (1976): *Franchise Bidding for Natural Monopolies – In General and with Respect to CATV*. in “Bell Journal of Economics”, vol. 7, no. 1, pp. 73-104, ripubblicato in *The Economic Institutions of Capitalism*. New York, The Free Press, 1985, tr. it, *Le istituzioni economiche del capitalismo*, Milano, Franco Angeli, 1987.

se non si è in presenza di fenomeni corruttivi espliciti, ma l'esito è sostanzialmente il medesimo<sup>54</sup>, la corruzione viene di fatto incentivata. Questo limite non implica, ovviamente, che tutte le gare ad evidenza pubblica generino risultati negativi, ma solo che le scelte di aggiudicazione debbono sempre valutare e scontare la presenza di tali comportamenti, e dunque non è vero che la fase ex-ante (disegno del bando e procedura d'assegnazione) sia l'unica decisiva: conta, e molto, anche quella ex-post, in particolare l'efficacia degli strumenti per sanzionare i comportamenti diversi da quelli attesi.

#### 6. Conclusioni: quali indicazioni di politica anticorruzione?

Pur senza disporre di un quadro interpretativo unitario anche perché l'incorporazione di concetti e variabili tradizionalmente non economici nei modelli è piuttosto recente, la teoria economica sulle istituzioni fornisce però alcune interessanti e precise indicazioni di politica anticorruzione, talvolta in contrasto col senso comune.

E' difficile, in generale, proporre ricette contro la corruzione valide in qualsiasi contesto: le stesse misure risultate efficaci in un determinato paese possono fallire in un altro, non perché siano sbagliate, ma perché muta il quadro istituzionale, economico e delle relazioni interpersonali fra gli individui. E' invece il combinato disposto di politiche che intervengono su più fattori l'elemento che può risultare vincente. In ogni caso nei paesi autoritari con deficit di democrazia sostanziale, misurato dal livello di libertà dei mezzi di comunicazione<sup>55</sup>, la corruzione appare più radicata e meno facilmente estirpabile perché l'asimmetria informativa, che ne è alla base, rigenera continuamente gli incentivi a colludere e a corrompere. Qui la strada obbligata è un mutamento del quadro politico-istituzionale.

Nei mercati a corruzione coordinata<sup>56</sup>, dove un'autorità centrale unica, formalizzata o non come il partito comunista nei paesi dell'Est o la mafia in Italia, gestisce le attività illecite, aumentare le sanzioni invece di rappresentare un deterrente, accresce nella maggior parte dei casi il profitto dei vertici dell'organizzazione corrotta. In questo regime o l'organizzazione è parallela e antagonista allo stato oppure è parte integrante di esso, in questo caso informale ma modellata su quella formale. In entrambi i casi il ripristino della legalità statale o della democrazia, politica ed economica costituisce il presupposto necessario per ridurre la corruzione.

Aumentare le retribuzioni ai funzionari pubblici sembra, in generale, costituire un efficace deterrente della corruzione, perché è un incentivo correttamente indirizzato all'agente, che riduce le

---

<sup>54</sup> Tipicamente, rivedere ex-post al rialzo i prezzi definiti nella gara.

<sup>55</sup> J. Svensson, *Eight Questions about Corruption*, op. cit. p.30

<sup>56</sup> R. Vishny, A. Shleifer, *The Grabbing Hand*, op. cit.

motivazioni a lasciarsi corrompere. Nei paesi occidentali questo legame sembra essere accertato, specie se in combinazione con una riforma della pubblica amministrazione che elimina eccessi di concentrazione di potere. Svensson<sup>57</sup> mostra che nella Svezia, oggi uno dei paesi fra i meno corrotti al mondo, nel XVII e XVIII sec. i funzionari pubblici erano mal pagati e il paese era considerato fra i più corrotti in Europa. Un aumento di retribuzione dei funzionari pubblici e una efficace riforma amministrativa modificarono poi il quadro.

Contrariamente all'idea, largamente diffusa fra gli economisti<sup>58</sup>, che la corruzione si riduce all'aumentare della concorrenza esistente nei mercati dove operano le imprese, quest'ultima appare un fattore secondario<sup>59</sup>. La ragione è che la concorrenza è necessaria e auspicabile non fra le imprese che domandano favori corrotti, ma fra i funzionari-produttori che si lasciano corrompere<sup>60</sup>. Maggiore l'estensione del potere dei burocrati, più facile per loro esigere, o stimolare l'offerta, di tangenti. L'indicazione di politica che emerge su questo punto è dunque di ridurre il grado di monopolio esistente nell'esercizio di una determinata funzione amministrativa, di cui vanno sempre attentamente valutati costi e benefici di esclusività nel suo esercizio e, laddove possibile, creare forme di concorrenza o di comunque di esercizio congiunto di funzioni.

Come il sistema ideale di imposte è quello che distorce meno l'economia, così il sistema ideale di repressione della corruzione è quello che altera meno le scelte degli agenti. E' vero che, in diversi casi, la regolamentazione delle imprese viene attivata al solo scopo di estrarre tangenti<sup>61</sup>, ma lo scenario alternativo, quello di una società interamente deregolamentata, presenta ugualmente elevati costi sociali per tutti i numerosi casi in cui il mercato fallisce. Qui la regolamentazione, per quanto a rischio di corruzione e "cattura", è comunque il minore dei mali.

---

<sup>57</sup> J. Svensson, *Eight Questions about Corruption*, op. cit. p.32

<sup>58</sup> A. Ades, R. Di Tella, *Rents, Competition, and Corruption*, in "American Economic Review", 1999, vol. 89, no. 4, pp. 982-93.

<sup>59</sup> J. Svensson, *Eight Questions about Corruption*, op. cit. p.34

<sup>60</sup> D. Di Gioacchino, M. Franzini, *Bureaucrats' Corruption and Competition in Public Administration*, in "European Journal of Law and Economics", 2008, no. 26, pp. 291-306

<sup>61</sup> "Il risultato del controllo politico delle imprese privatizzate è un grande proliferare di corruzione in paesi come l'Italia o le Filippine, dove le imprese private o privatizzate pagano un enorme ammontare di tangenti ai politici che le controllano tramite appropriate regolamentazioni" A. Shleifer, R. Vishny, *Politicians and Firms*, in *The Grabbing Hand. Government Pathologies and Their Cures*, op. cit., cap. 9, pp. 151-182