

# PAROLLE CHIAVE



## Corruzione

Raffaella Coppier\*

Università di Macerata

*In this paper I present a brief survey on corruption from an economic point of view. Since corruption is a very complex phenomenon, the first part of the work gives an overview of possible definitions of corruption offered by the economic literature. Then, I focus on the major causes which may be responsible of corrupt transactions. Finally, following the empirical and theoretical literature, I present a schematic review of consequences of corruption on economic growth.*

[JEL Classification: D73].

**Keywords:** corruption; bureaucracy; economic growth.

---

\* <[raffaella.coppier@unimc.it](mailto:raffaella.coppier@unimc.it)>, Dipartimento di Economia e Diritto.

L'Autore desidera ringraziare Gustavo Piga per i commenti e gli utili suggerimenti. L'articolo riflette unicamente le opinioni dell'Autore e non necessariamente quelle di appartenenza istituzionale.

## 1. - Introduzione

La corruzione è un fenomeno che ha sempre caratterizzato tutte le civiltà anche le più antiche. Dalle civiltà mesopotamiche, dove la reciprocità tra il dono interessato ed il favore richiesto era una consuetudine consolidata, all'Atene di Pericle o alla Roma di Cicerone, dove la tangente era un costume formalmente condannato benché ampiamente diffuso, dall'Europa della Riforma luterana, cruciale nella fondazione di un'etica anticorruptiva, all'irrisolta questione morale dei giorni nostri.

Come affermato da Cazzola (1992), favori, doni e mazzette sono la norma. Un tempo l'illegalità era concentrata nel settore edilizio, tra licenze, piani di lottizzazione e cambiamenti di destinazione. Poi ha guadagnato terreno: sono comparsi il pizzo per esistere (per ottenere certificati di residenza e permessi di soggiorno), il pizzo sulla cittadinanza (per saltare il servizio militare e favorire il voto di scambio), il pizzo per un tetto (in vista dell'assegnazione di case popolari o dell'imminenza dello sfratto), il pizzo per un titolo (dagli esami di maturità a quelli universitari), il pizzo per lavorare (assunzioni per concorso, autorizzazioni all'esercizio di attività commerciali e licenze per i liberi professionisti), il pizzo per sopravvivere (pensioni e farmaci salvavita) e infine il pizzo per riposare in pace (trovare un posto al camposanto è sempre più arduo).

Negli anni recenti l'analisi della rilevanza delle istituzioni come determinante della crescita economica ha trovato un crescente spazio, sia a livello teorico che empirico, e con l'attenzione alla qualità delle istituzioni, la letteratura attribuisce alla corruzione una rilevanza economica cruciale. Il fenomeno cessa d'essere oggetto esclusivo degli studi sociologici e entra nell'alveo della moderna analisi economica.

Tale lavoro si pone l'obiettivo di analizzare la corruzione non da un punto di vista morale, ma da un punto di vista squisitamente economico, cercando di individuare, i possibili "tipi" di corruzione, le sue cause e le sue conseguenze sulla *performance* economica.

Questa maggiore consapevolezza del ruolo della corruzione nell'influenzare le condizioni economiche di un paese è attribuibile anche ad altri fattori, quali una crescita del fenomeno che ha raggiunto un picco negli anni '90, un incremento del numero dei paesi democratici, un maggior peso della libera stampa nel determinare un clima favorevole alla diffusione dell'informazione e un processo di globalizzazione economica che ne ha amplificato la risonanza e gli effetti internazionali.

A quanto sopra menzionato deve essere aggiunto che la maggiore attenzione rivolta alla corruzione è da attribuire al fatto che oggi sono disponibili su di essa

dati completi che permettono un confronto sia temporale che tra diversi paesi, dati precedentemente non disponibili.

A tale riguardo, il Grafico 1 fornisce una fotografia della corruzione nel mondo rilevata nel 2013 sulla base dell'indice CPI<sup>1</sup> (*Corruption Perception Index*) fornito da *Transparency International*. Come *Transparency International* rende chiaro, questa graduatoria non deve essere interpretata sostenendo che il paese con l'indice più basso (Somalia, Afghanistan e North Korea) sia il paese più corrotto del mondo. Dal 2012 *Transparency International* ha cambiato la scala di misurazione del CPI passando da una scala 0-10 ad una scala 0-100. Valori bassi indicano paesi fortemente corrotti, mentre valori alti indicano paesi "puliti" rispetto alla corruzione.

Come si può vedere dalla Grafico 1, il 70% dei 177 paesi considerati ha un livello di corruzione medio-alto (CPI 0-50), mentre solo il 5,6% dei paesi può essere considerato "pulito" (CPI 81-100). Di questi 10 paesi, 4 sono paesi scandinavi: Danimarca, Finlandia, Svezia, Norvegia.

La disponibilità di questi dati ha consentito di acquisire una maggiore consapevolezza del fatto che il fenomeno della corruzione non riguardi solo i paesi in via di sviluppo ma anche i paesi sviluppati non ne sono immuni. I dati riportati mettono in luce il numero, la varietà e l'importanza dei paesi che hanno registrato episodi di corruzione sottolineandone la rilevanza a livello globale.

---

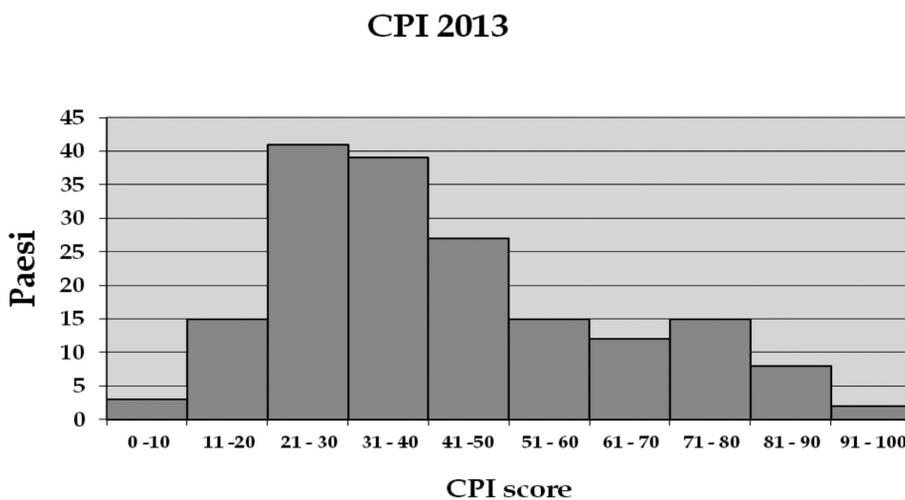
<sup>1</sup> *Transparency International* è una organizzazione non governativa finalizzata a combattere la corruzione nel mondo e misura la percezione della corruzione nei differenti paesi. Dal 1995, stila il CPI che è una media ponderata di indagini: come *survey of surveys* questo indice ha vantaggi e svantaggi. Se gli errori nelle misurazioni sono indipendenti ed identicamente distribuiti, allora la media usata da TI può ridurre l'errore. Ma se questa assunzione non vale, allora il processo di media può introdurre nuovi errori di misurazione quando sono usati nelle regressioni *cross-country*.

Inoltre questo indice presenta delle debolezze intrinseche che possono crescere nel tempo. Primo, il grado reale di affidabilità delle informazioni fornite dagli intervistati è sconosciuta: gli intervistati direttamente implicati in atti di corruzione possono avere degli incentivi a sottovalutare la loro partecipazione mentre coloro che non ne sono partecipi direttamente possono avere informazioni non accurate. Secondo, l'indice è una media di indagini – da un minimo di tre ad un massimo di 10 – : l'affidabilità dell'indice sarà maggiore per i paesi per i quali sono disponibili 10 indagini e minore per i paesi per i quali ne sono disponibili solo 3. Questo può portare ad una distorsione dell'indice a favore dei paesi più sviluppati che probabilmente avranno a disposizione un numero più ampio di indagini. Quindi paradossalmente l'indice CPI è più affidabile per i paesi tipicamente meno corrotti.



GRAF. 1

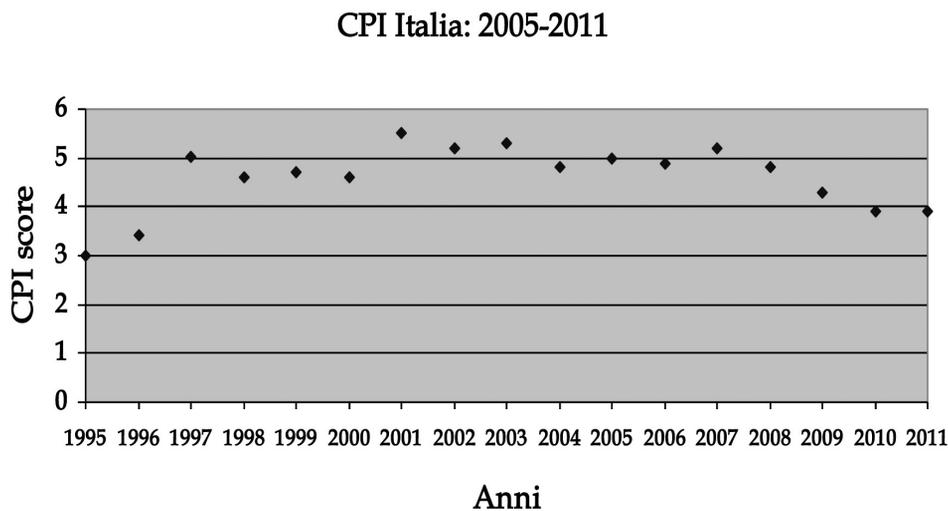
PROFILO DELLA CORRUZIONE NEL MONDO 2013



Fonte: elaborazione su dati di *Transparency International*.

GRAF. 2

L'ANDAMENTO DELLA CORRUZIONE IN ITALIA: 1995-2011



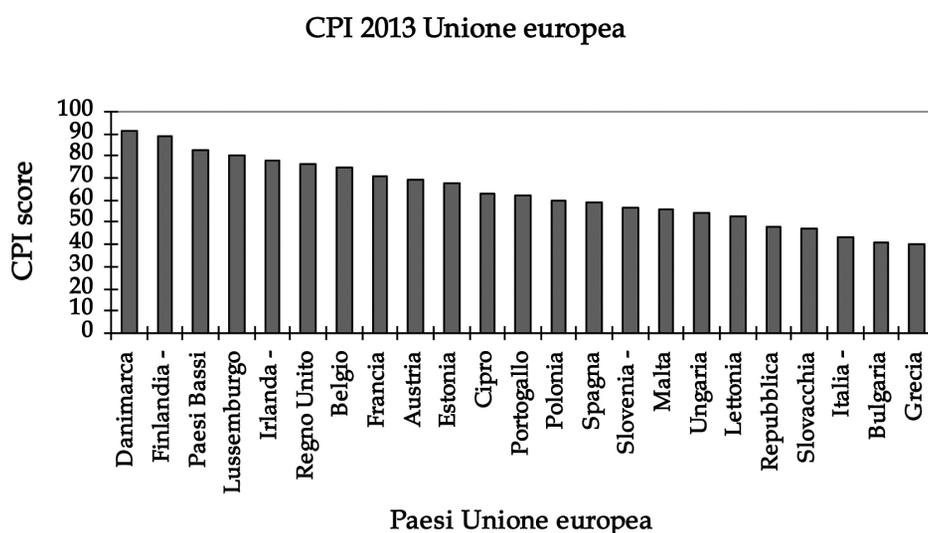
Fonte: elaborazione su dati di *Transparency International*.



Il livello di corruzione in Italia, secondo le stime di *Transparency International*, è peggiorato dai primi anni '90 collocandoci al penultimo posto nell'Europa dei 15 – solo la Grecia è più corrotta di noi – e al terz'ultimo posto nell'Europa dei 28. Così, se la palma della trasparenza spetta alla Danimarca, prima di arrivare all'Italia ci sono paesi come il Botswana, il Ghana e il Bahrain.

GRAF. 3

LA CORRUZIONE NELL'UNIONE EUROPEA: CPI 2013



Fonte: elaborazione su dati di *Transparency International*.

Il primo problema che si deve affrontare quando ci si avvicina a questo tema è la difficoltà di definire la corruzione. La maggior parte delle persone sa riconoscere fenomeni di corruzione quando li vede, ma il problema è che persone differenti vedono la corruzione in modo differente. Alla difficoltà di definire il termine si deve aggiungere che la corruzione è illegale e viene perciò tenuta nascosta da coloro che partecipano alla transazione corrotta e dunque misurarla quantitativamente risulta molto difficoltoso.

Il termine corruzione deriva dal verbo latino *rumpere*, che significa rompere. Questa definizione implica perciò che qualcosa, con l'atto della corruzione, viene rotto e questo qualcosa può essere rappresentato da un codice di regole morali o più specificamente da regole e leggi amministrative. Nella letteratura economica, il modo più comune di definire la corruzione è quello di «un abuso del pubblico



ufficio per un guadagno privato<sup>2</sup>) (Shleifer e Vishny, 1993). Questa definizione esclude chiaramente tutte le possibili transazioni corrotte che si possono svolgere tra privati. La corruzione tra privati, pur essendo, come ben evidenziato nella cronaca degli ultimi anni, un fenomeno piuttosto diffuso, non ha ricevuto grande attenzione da parte degli economisti che invece si sono concentrati soprattutto sul fenomeno della *corruzione pubblica* ovvero quella che implica attività illegali che coinvolgono uno o più rappresentanti del governo e uno o più del settore privato. In linea con tale tendenza questo lavoro si concentrerà solo sulla corruzione pubblica trascurando quella *privata*<sup>3</sup> che può essere identificata con pratiche illegali svolte dal crimine organizzato ai danni delle imprese o di individui privati.

Infatti, in base alla natura pubblica e/o privata degli agenti coinvolti nella transazione corrotta possiamo avere:

- corruzione *private-to-private*: coinvolge solo agenti privati;
- corruzione *public-to-public*: coinvolge solo agenti, *latu sensu*, pubblici;
- corruzione *public-to-private*: coinvolge sia agenti privati che pubblici.

Per quanto riguarda la corruzione che avviene tra un pubblico ufficiale ed un agente appartenente al settore privato, da ora per comodità corruzione *tout court*, affinché vi sia corruzione occorre che interagiscano almeno due agenti: «gli episodi di corruzione coinvolgono, infatti, almeno due attori: un attore pubblico che offre accesso privilegiato allo Stato e un agente privato che lo riceve, fornendo in cambio risorse di cui dispone, in genere denaro». Della Porta e Vannucci (1994).

Poiché uno dei due agenti coinvolti nella transazione fa capo allo Stato e ad esso risponde del proprio operato, nasce l'esigenza di studiare il ruolo dello Stato come possibile fonte, diffusore e repressore della corruzione nell'economia di un paese. Per definizione, lo Stato è dunque una condizione necessaria perché abbia luogo una transazione corrotta<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Questa accezione del termine corruzione, circoscrive però eccessivamente, come messo in luce da TANZI V. (1994) l'estensione del fenomeno in analisi. Infatti, come affermato dall'autore: «A requirement must be that the rule that is broken is precise and transparent. Another is that the official who breaks it derives some recognizable benefit from himself, his family, his friends, his tribe or party, or some other relevant group. Additionally, the benefit derived must be seen as a direct quid pro quo from the specific act of "corruption". This simple description reveals several potential difficulties» (p. 8).

<sup>3</sup> «Corruption between private parties is also widespread in many countries, with serious consequences». Cfr. WEI S. (1998).

<sup>4</sup> Gli economisti, da STIGLITZ E.J. (1992); DIXIT A. (1999) ed altri, hanno sviluppato una teoria circa il funzionamento del mercato e circa il ruolo che lo Stato deve svolgere in questi mercati. Da questa analisi che poneva in evidenza i fallimenti di mercato, ne è scaturito un ruolo ./.



## 2. - La corruzione: alcune definizioni

Come già sottolineato è molto complesso definire cosa si debba intendere per corruzione in quanto questo fenomeno si presenta in contesti diversi in relazione a molteplici cause e con differenti conseguenze economiche.

Prima di addentrarci in un'analisi economica della corruzione, vediamo quali sono state le varie definizioni di corruzione date nel corso degli anni dagli studiosi. Chiaramente tale classificazione, lungi dall'essere l'unica possibile ed esaustiva, ha lo scopo di rendere al lettore più chiara la complessità di un fenomeno molto diversificato.

### *Criteria di classificazione*

1. Tipologia del soggetto pubblico coinvolto nella transazione corrotta: *corruzione politica versus corruzione burocratica*.
2. "Fase" della norma su cui va ad incidere la corruzione: formazione della norma (*corruzione state capture*) versus implementazione della norma stessa (*corruzione burocratica*).
3. Entità della pratica corrotta: *petty corruption versus grand corruption*.
4. Contesto di analisi della corruzione: il fenomeno della corruzione può essere studiato sia a livello di sistema nel quale essa si sviluppa (*l'approccio funzionalista*) sia a livello individuale (*individualismo metodologico*).
5. Appropriazione o meno da parte del pubblico impiegato del corrispettivo o parte di esso dovuto allo Stato come remunerazione per l'ottenimento legale di un bene o servizio: *corruzione con furto versus corruzione senza furto*.
6. *Network* della corruzione: *corruzione caotica versus corruzione "ben organizzata"*.

---

./- normativo assegnato al governo, ruolo di correzione di tali fallimenti quali eternalità, beni pubblici, asimmetrie informative, mancanza dei diritti di proprietà, ecc. Il governo, nello svolgere il suo ruolo di correzione dei fallimenti di mercato, controlla l'assegnazione di benefici (sussidi ad esempio) e l'imposizione di costi onerosi (tassazione ed imposte). La gestione di questi benefici e costi è generalmente sotto il controllo di un pubblico ufficiale dotato spesso di un potere monopolistico e discrezionale. Individui ed imprese private che vogliono godere di un trattamento pubblico privilegiato possono essere disposti a pagare per ottenerlo. Si compromettono, perciò, atti di corruzione essenzialmente per due motivi: per ottenere un beneficio e/o per evitare un costo, dunque i pagamenti si configurano come un atto di corruzione se sono illegalmente fatti ad un pubblico ufficiale con lo scopo di ottenere un beneficio e di evitare un costo. In questo caso l'azione dello Stato perde di efficacia rischiando di creare un danno maggiore di quello rappresentato per la collettività dal fallimento di mercato.

7. Oggetto richiesto come contropartita nella transazione corrotta: *corruzione economica versus corruzione sociale*.
8. Corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio o per atto conforme ai doveri d'ufficio: *corruzione propria versus corruzione impropria*.

Il primo criterio di classificazione (*corruzione politica vs. corruzione burocratica*) differenzia le forme di corruzione in base al soggetto pubblico che le pone in essere: burocrate o politico. Infatti, le transazioni corrotte possono manifestarsi sia a livello burocratico che a livello politico<sup>5</sup>. Il primo tipo di corruzione vede coinvolti come attori i burocrati che abusano del pubblico ufficio per ottenere un vantaggio pecuniario o non pecuniario; il secondo tipo, invece, riguarda i politici che abusano del loro ruolo per ottenere sia un guadagno pecuniario sia per porre in essere azioni con lo scopo di mantenere la carica politica.

Pur non avendo vasta risonanza presso l'opinione pubblica come quella politica, la capillarità con cui la corruzione burocratica è diffusa nel sistema economico fa sì che tale corruzione abbia su questo ultimo una influenza rilevante. Sarebbe però sbagliato pensare che i due tipi di corruzione non abbiano legami tra di loro: infatti tra i burocrati e i politici corrotti si può determinare una suddivisione delle rispettive aree di competenza, mentre il pericolo di reciproche denunce potrebbe far prevalere una logica di mutua "non ingerenza".

I rapporti tra burocrati e politici possono essere di silenziosa connivenza e ciò costringe gli imprenditori a pagare "diversi" tipi di tangenti, con una sorta di stratificazione del mercato della corruzione su due livelli<sup>6</sup>.

Il legame tra politica e corruzione è tanto più forte quanto maggiori sono i costi della politica, e in questo caso i politici possono cercare di ottenere dagli imprenditori finanziamenti con cui sostenere le sempre più onerose campagne elettorali, finanziamenti che devono essere ricambiati con favoritismi<sup>7</sup> da parte del politico rieleto.

<sup>5</sup> Per un approfondimento sulla corruzione politica si veda ROSE-ACKERMAN S. (1996); DELLA PORTA D. (1996); DELLA PORTA D. e VANNUCCI A. (1994) e SHLEIFER A. e VISHNY R. (1994).

<sup>6</sup> Come affermato dall'imprenditore Luciano Scipione: «Due erano le categorie di soggetti cui effettuavo i pagamenti (...) da una parte vi erano i pubblici ufficiali che frapponavano sistematicamente ostacoli e provocavano lungaggini di ogni tipo (...). Dall'altra parte vi era la categoria dei politici che si trovavano a governare i pubblici funzionari di cui sopra detto i quali pure erano tacitati tramite questo medesimo sistema». (Dall'interrogatorio dell'imprenditore Luciano Scipione, in Camera dei Deputati, domanda di autorizzazione a procedere in giudizio, doc. IV, n. 234, 22 marzo 1993, n. 5).

Tale criterio è fortemente legato sia al *criterio 2) corruzione state capture versus corruzione burocratica* che al *criterio 3)* che differenzia le tipologie di corruzione in base all'entità della tangente scambiata *petty corruption versus grand corruption*.

Con il termine *petty corruption* ci si riferisce a transazioni corrotte di piccola entità, tra cui tangenti pagate per velocizzare le pratiche: in tal caso il dipendente pubblico abusa della sua posizione, accettando un beneficio per quella che dovrebbe essere una operazione o un'approvazione di *routine*. La "vittima" diretta di questo tipo di corruzione è il cittadino o la piccola impresa; viceversa, con il termine *grand corruption* ci si riferisce a tangenti di grandi dimensioni che si verificano dove si esercita un potere sia finanziario, politico che amministrativo di alto livello. E' il tipo di corruzione più pericolosa, in quanto la si riscontra quando le decisioni politiche, la loro progettazione ed implementazione sono seriamente compromesse da pratiche di corruzione. Infatti spesso si ha una sovrapposizione tra *grand corruption e state capture*. Questo ultimo tipo di corruzione si riferisce alle azioni messe in atto da singoli individui o da gruppi con lo scopo di influenzare la formazione delle leggi o delle politiche governative a proprio vantaggio. Viceversa la *administrative corruption* si riferisce alle tangenti pagate non per influenzare la formazione delle leggi/regolamenti ma semplicemente per evitarne l'applicazione. Come già evidenziato, spesso c'è una coincidenza tra le tre forme di corruzione nel senso che il politico richiede tangenti di importo elevato, tangenti che hanno lo scopo di far cambiare le regole (*state capture*).

Come già evidenziato, nella valutazione comparata tra la corruzione politica e quella burocratica l'entità della transazione corrotta risulta molto diversa per le due tipologie di corruzione: la corruzione politica è normalmente legata a grandi progetti e a grandi cifre, mentre quella burocratica riguarda piccole tangenti richieste da un burocrate. Ma l'impatto della corruzione non deve essere riferito solo alla dimensione della singola transazione ma anche al peso che il totale delle transazioni ha sul sistema economico, quindi una corruzione burocratica molto diffusa può creare dei danni a livello di sistema economico maggiori di una corruzione politica limitata.

<sup>7</sup> Significativa è la testimonianza di Mario Chiesa:

«Con i proventi delle tangenti io pagavo le tessere degli iscritti alla mia sezione e, in occasione dei vari rinnovi delle cariche, controllavo il pacchetto di tesserati e di voti che mettevo a disposizione del mio partito (...). Il mio pacchetto di voti o di tessere, così come il mio appoggio a questo o a quel candidato, io li mettevo sul tavolo del partito nel momento in cui doveva essere rinnovata la mia carica o avere un altro incarico». Cfr. CARLUCCI A. (1992, pp. 118-119).

Nell'analisi della corruzione burocratica, ovvero quella che avviene tra un agente economico privato ed un funzionario amministrativo (burocrate), assume molto rilievo la struttura organizzativa della burocrazia, poiché ad ogni specifica organizzazione burocratica sarà associato un diverso livello di corruzione.

Infatti, nell'analisi della corruzione burocratica diventa rilevante, a causa degli effetti e dell'ampiezza della diffusione del fenomeno, la struttura organizzativa dell'apparato burocratico di un paese. A tale riguardo la letteratura evidenzia due forme estreme di struttura burocratica: quella monopolistica, ovvero quella in cui il burocrate ha l'esclusiva circa la fornitura di un bene o servizio, e quella competitiva, ovvero quando più burocrati sono preposti alla fornitura dello stesso bene o servizio. In questo ultimo caso si possono innescare meccanismi competitivi tra i burocrati che portano ad una riduzione della corruzione. Rose-Ackerman (1978) sostiene che una struttura burocratica competitiva, in cui gli interessati sono liberi di trattare con un ampio numero di pubblici ufficiali, può essere un valido deterrente contro le pratiche di corruzione.

Nel caso in cui i burocrati hanno un potere di monopolio le imprese e gli individui, che richiedono un bene o un servizio o che vendono un bene o un servizio alla Pubblica Amministrazione, possono interagire solo con uno specifico burocrate preposto a quell'incarico. In questo caso, se il burocrate nega la fornitura del bene pubblico o è disposto a fornirlo solo in cambio di una tangente, il richiedente non può rivolgersi ad altri burocrati per ottenere lo stesso bene: dunque, mentre i richiedenti possono competere tra loro per poter ottenere il beneficio pubblico da un burocrate, i burocrati non possono competere tra loro perché hanno compiti specifici e giurisdizioni separate. Quindi anche se vi sono numerosi burocrati, ognuno di loro ha l'autorità esclusiva su un particolare gruppo di mansioni.

Nel caso di competizione tra i burocrati, i richiedenti sanno di avere la possibilità di non pagare la tangente richiesta dal burocrate corrotto rivolgendosi ad un altro burocrate che potrebbe essere onesto e fornire il servizio senza richiedere il pagamento della tangente. Nel caso di burocrazia competitiva, Rose-Ackerman mostra che il rifiuto di pochi burocrati di accettare le tangenti e la loro competizione nell'offerta del servizio può portare all'eliminazione della corruzione in tutto il sistema. Infatti, se la competizione tra burocrati spinge verso il basso la tangente che gli individui sono disposti a pagare, in presenza di costi morali e di punizioni per chi venga sorpreso nell'atto della corruzione, la tangente offerta ai burocrati può risultare talmente bassa da non compensare il rischio per il burocrate di essere corrotto. In questo caso, dunque, non vi è un punto d'incontro (con tangente diversa da zero) tra la domanda di tangenti da parte del burocrate e l'offerta di

tangenti da parte del richiedente. Questa struttura burocratica di tipo competitivo è tipica di un ampio spettro di procedure amministrative e può consentire la riduzione della corruzione ma, specialmente nel caso in cui ad un ufficio sia affidato il compito di gestire un largo numero di licenze, sussidi o vari tipi di trasferimenti, vi sono ragioni legate a problemi di bilancio pubblico affinché i burocrati non abbiano giurisdizioni sovrapposte. In alcuni casi affidare ai burocrati il monopolio circa la distribuzione di alcuni beni e servizi può avere benefici che compensano il costo della corruzione che tale struttura burocratica comporta. Infatti, se si abbandona l'idea di una burocrazia con compiti molto semplificati, si deve notare che vi sono forti specializzazioni e professionalità necessarie ai burocrati per svolgere specifiche mansioni e dunque il costo di una sovrapposizione di giurisdizioni può risultare eccessivo in termini di bilancio pubblico poiché diventa costoso avere più uffici che svolgano le stesse mansioni. Si verifica in questo caso un *trade-off* tra corruzione e costi di specializzazione dei burocrati che probabilmente porterà ad una soluzione ottimale in un punto intermedio, ovvero con una certa numerosità di burocrati specializzati e un livello non pari a zero di corruzione.

Inoltre bisogna considerare che il tempo ha un costo opportunità e un richiedente può trovare più conveniente pagare oggi una tangente richiesta piuttosto che provare domani a rivolgersi ad un altro burocrate che forse non sarà corrotto.

In base al *criterio di classificazione 4*) il fenomeno della corruzione può essere studiato sia a livello di sistema nel quale essa si sviluppa sia a livello individuale. Il primo è l'approccio *funzionalista* e il secondo è l'approccio di *Political economy* (Rose-Ackerman, 1978). Il primo approccio sviluppatosi negli anni '50 e '60, all'interno delle scienze sociali, rifiuta la corruzione come fenomeno patologico, come ostacolo allo sviluppo economico poiché ritiene che la corruzione abbia radici strutturali e debba essere spiegata nell'ambito dello sviluppo storico ed economico di un paese: la corruzione non deve essere vista come un problema morale ma come una "funzionalità" del sistema sociale e politico – si veda Leff (1964) e Huntington (1968) –. La corruzione, piuttosto che da una specifica cultura politica, emerge qui come fenomeno naturale in determinate fasi dello sviluppo economico e politico di un paese. In quest'ottica la corruzione è "disfunzione funzionale": infatti, secondo i *funzionalisti*, la corruzione ha le sue radici strutturali nello sviluppo sociale, economico e politico e scompare quando lo sviluppo è stato raggiunto. La corruzione può avere un effetto positivo, in certe fasi del ciclo economico, (come "lubrificante dell'economia") permettendo agli imprenditori di superare gli ostacoli burocratici, stimolando gli investimenti e l'attività im-

prenditoriale. Questo approccio, che ha dominato durante gli anni '50 e '60<sup>8</sup>, ha successivamente subito notevoli critiche soprattutto per il ruolo non necessariamente negativo attribuito alla corruzione, nonché per l'idea che questa potesse scomparire spontaneamente con l'evolversi delle fasi dello sviluppo economico e politico di un paese.

L'approccio *funzionalista* lascia dunque il campo all'individualismo metodologico dell'approccio economico di *Political Economy* che vede la corruzione come il risultato di un calcolo razionale che soppesa costi e benefici. Secondo l'approccio economico singoli episodi di corruzione sono il risultato dell'incontro di due individui che, sulla base di un calcolo di convenienza, decidono se ricevere o pagare una tangente. Il pubblico amministratore da un lato cercherà di massimizzare il proprio reddito e dall'altro le controparti private pagheranno una tangente se questa è più che compensata dai benefici attesi.<sup>9</sup>

Dai lavori di Rose-Ackerman (1975; 1978) emerge una delle principali definizioni di corruzione che analizza la transazione corrotta nell'ambito di uno schema di *principal-agent*: perché si possa parlare di corruzione, il corrotto deve essere l'agente di un altro individuo o di un'organizzazione poiché l'obiettivo della tangente è di indurlo ad anteporre i suoi interessi personali rispetto a quelli del principale per cui lavora. Per essere idoneo ad una transazione corrotta, chi si lascia corrompere deve trovarsi necessariamente in una posizione di potere, creata da imperfezioni di mercato o in una posizione istituzionale che garantisce un'autorità discrezionale.

Quindi, afferma l'autrice, per poter parlare di corruzione è necessario che vi sia una relazione tra un soggetto delegato a prendere decisioni (agente) e il titolare degli interessi (principale), in rappresentanza del quale egli opera. E' inoltre necessario l'intervento di una terza parte che influenza a proprio vantaggio le decisioni discrezionali dell'agente, offrendo risorse in suo possesso per favorire, tramite uno scambio illegale, il perseguimento degli interessi privati dell'agente stesso, potenzialmente a discapito di quelli del principale<sup>10</sup>. Non è detto che tale inter-

<sup>8</sup> Uno dei principali studi funzionalisti è quello di MERTON R.K. (1957).

<sup>9</sup> Anche se l'approccio di *Political Economy* rappresenta un passo in avanti rispetto a quello funzionalista, esso stesso presenta alcuni limiti. Come notato da DELLA PORTA D. (1996), nonostante questo approccio sia molto "elegante" nella sua formulazione, questi modelli analitici presentano difficoltà nel trattare la diversità delle motivazioni individuali; infatti, sebbene venga inserita la variabile dei costi morali, la *Political Economy* continua a considerarla come costante e quindi poco rilevante ai fini di un'analisi più specifica (p. 350).

<sup>10</sup> Questo modello differenzia l'analisi della corruzione dall'analisi di modelli d'agenzia: nessuno di questi lavori considera l'esistenza e il ruolo giocato da una terza parte che può influenzare il comportamento dell'agente (ROSE-ACKERMAN S., 1978, p. 6).

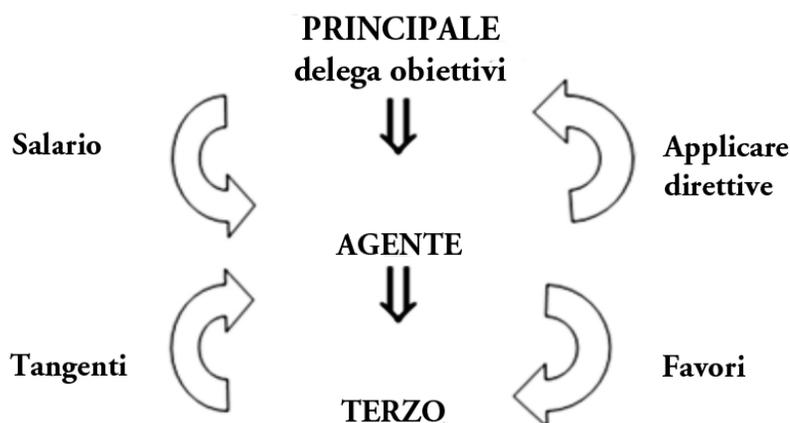


vento pregiudichi il perseguimento degli obiettivi del principale nonostante entrino in gioco gli interessi di una terza parte. Tre attori sono coinvolti nella transazione corrotta: un principale (lo Stato), che delega il raggiungimento di alcuni obiettivi ad un agente in cambio di un salario, un agente, che può posporre o non applicare le direttive del principale e un terzo che, dietro il pagamento di una tangente, chiede a questi alcuni favori.

Il Grafico 4 sintetizza quanto espresso da Rose-Ackerman:

GRAF. 4

MODELLO PRINCIPALE-AGENTE (ROSE-ACKERMAN S.)



La maggior parte della recente letteratura ha trascurato il problema del rapporto tra principale ed agente nell'analisi della corruzione prendendo come definizione quella di Bardhan (1997), che definisce come corruzione del settore pubblico *the use of public office for private gains*, concentrandosi solo sull'interazione tra l'agente ed il terzo. Per poter "tralasciare" il rapporto di agenzia tra burocrate e Stato nell'analisi della corruzione, occorre però ipotizzare che al burocrate sia attribuito dal contratto di agenzia un potere discrezionale cui è associata l'esistenza di rendite e che il burocrate sia scarsamente controllato dal principale<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Infatti, come affermato da JAIN A. (2001), tre elementi devono coesistere: primo, qualcuno deve godere di autorità discrezionale; secondo, devono esserci delle rendite economiche associate a tale autorità; terzo, il sistema giudiziario deve offrire probabilità sufficientemente basse nel caso venga scoperta l'infrazione.



In base al *criterio 5*) la corruzione può essere *con o senza furto*. Questa proprietà della corruzione è analizzata da Shleifer e Vishny (1993) che nel loro modello considerano un caso semplice in cui il governo produce un unico bene omogeneo (come un passaporto o una licenza ad importare). Questo bene è venduto da un burocrate che ha la possibilità di restringere la quantità del bene pubblico venduto fino a rifiutarsi di fornirlo. Nel modello base gli autori assumono che l'ufficiale possa restringere l'offerta senza il rischio di detenzione o di punizioni. Quindi il burocrate è un monopolista che discrezionalmente vende il bene fornito dalla P.A. in modo da massimizzare il valore delle tangenti ricavate. Il prezzo ufficiale di vendita del bene fornito dalla P.A. è  $p$  ed il costo di produrlo è immateriale per il burocrate, nel senso che è il governo a pagarlo. L'analisi degli autori si differenzia a seconda che il bene venga venduto con furto o senza furto. In quest'ultimo caso il burocrate vende il bene pubblico ad un prezzo pari a  $p+b$ , dove  $b$  è la tangente e il costo marginale di produrre il bene pubblico per lo Stato è  $p$ , prezzo che va a finire nelle sue casse. Nel caso di vendita con furto, il burocrate non trasferisce il ricavato della vendita del bene fornito alle casse dello Stato e può decidere di vendere il bene ad un prezzo più basso del prezzo ufficiale. Quindi nel caso senza furto la corruzione aumenta il prezzo del bene pubblico (e ne riduce la quantità venduta), mentre nel caso con furto può anche ridurre il prezzo.

Nel caso di corruzione con furto, essa può diffondersi in maniera più ampia e può alterare il regolare contesto competitivo di un mercato. Infatti, in quest'ultimo caso l'impresa che paga le tangenti può ridurre i propri costi e diventare più competitiva rispetto alle imprese concorrenti che non le pagano. Si crea una sinergia di interessi tra il burocrate corrotto e l'impresa: poiché anche l'impresa trae vantaggio dal pagamento della tangente (se  $b < p$ ), essa non ha interesse a denunciare il burocrate e dunque la probabilità che la corruzione venga scoperta diventa molto più bassa. Questa semplice analisi suggerisce che le due forme di corruzione possono diffondersi diversamente e avere diverse ripercussioni economiche. Innanzitutto, i due tipi di corruzione hanno ripercussioni diverse sulle casse dello Stato in quanto, quando la corruzione è con furto, nulla viene corrisposto allo Stato per la fornitura del bene o servizio fornito. In secondo luogo è rilevante la competizione tra i burocrati e tra gli imprenditori: se la corruzione è senza furto, una struttura burocratica competitiva – con sovrapposizione di giurisdizioni e competenze per i burocrati – può ridurre la corruzione, perché il richiedente di un bene cui è stato chiesto il pagamento di una tangente può rivolgersi ad un altro burocrate per ottenere lo stesso bene; se la corruzione è con furto, la competizione tra acquirenti può fare aumentare il livello della corruzione.

In base al *criterio 6)* la corruzione può essere *caotica* o *“ben organizzata”*. Ulteriore elemento da tenere in considerazione è come sia organizzato il *network* della corruzione. In generale, quando la corruzione è ben organizzata, centralizzata e prevedibile è probabile che abbia minori effetti negativi sull’economia rispetto al caso in cui sia anarchica. Nell’analisi della struttura del *network* vi sono due dimensioni dell’organizzazione della rete di corruzione che rilevano:

- 1) la mancanza di diritti di proprietà che garantiscano il rispetto del contratto tra un burocrate che incassa tangenti e l’impresa che ha pagato ovvero l’esistenza di meccanismi alternativi che garantiscano l’esecuzione di tali contratti;
- 2) il grado con cui i burocrati agiscono indipendentemente tra di loro nel domandare le tangenti.

Per quanto riguarda il rispetto del contratto con pagamento di tangente, non vi è un sistema legale di difesa dei diritti di proprietà a causa dell’illegalità del contratto stesso.

Una volta che un imprenditore abbia pagato ad un burocrate una tangente per un certo servizio, nulla gli garantisce che il burocrate stesso sia in grado di fornire quel servizio o che non gli chieda una tangente aggiuntiva per fornirglielo: non vi è dunque un meccanismo finale di esecuzione del contratto che tuteli le parti in causa. A stemperare tale evenienza, va rilevato che vi possono essere meccanismi informali che garantiscono l’esecuzione dei contratti, ad esempio nell’ambito di un rapporto di corruzione solo con familiari o amici, oppure con membri appartenenti a specifici *club* dove gli incontri tra gli appartenenti sono frequenti e stabili. Se vi sono meccanismi attraverso i quali i burocrati corrotti e gli imprenditori si incontrano spesso, si possono creare delle relazioni “stabili” con flussi di informazioni che contribuiscono alla formazione di una reputazione (perversa) per i burocrati. Se questo da un lato riduce l’incertezza, dall’altro, come vedremo, ha l’effetto negativo di creare un circolo di *insider* che cooperano spesso con la classe burocratica ed un gruppo di imprese *outsider* escluse da queste transazioni (le imprese *outsider* possono essere anche imprese straniere che non trovano gli “agganci” giusti per inserirsi in questo ambito ristretto di persone). Se vi fosse un meccanismo informale a garantire l’esecuzione dei contratti che prevedono il pagamento di una tangente in cambio di un accesso privilegiato alla Pubblica Amministrazione, la corruzione potrebbe risultare solo come una tassa aggiuntiva<sup>12</sup>. Infatti, in presenza di tali meccanismi, l’impresa saprebbe con pre-

<sup>12</sup> Trascurando la segretezza e illegalità della corruzione che comunque distolgono tempo e risorse che altrimenti potrebbero essere impiegate nel processo produttivo o nel tempo libero.

cisione a chi rivolgersi per pagare la tangente ed il suo ammontare, avendo la sicurezza dell'esecuzione del contratto, ovvero dell'ottenimento del bene pubblico dietro pagamento di una tangente.

Accanto al problema della credibilità dell'impegno preso da un burocrate corrotto, vi è il problema di come è organizzata la rete di corruzione tra i burocrati. Shleifer e Vishny (1993) analizzano un modello dove la domanda di tangenti da parte dei burocrati può essere organizzata in modo monopolistico, competitivo o composta da più monopolisti indipendenti. Quando la struttura di mercato della corruzione è monopolistica, ovvero ben organizzata e centralizzata, un re o un dittatore o un partito è in grado di organizzare il mercato della corruzione e di garantire sia la prevedibilità (è noto chi deve essere pagato e quanto) sia la sicurezza dei diritti di proprietà sui beni e servizi pubblici per i quali è stata pagata una tangente. Se la struttura è caotica, i burocrati agiscono indipendentemente e competono tra loro per la fornitura di un bene e quindi il pagamento di una tangente è accompagnato da una scarsa sicurezza rappresentata dal fatto che gli imprenditori possono essere costretti a pagare tangenti a burocrati diversi per lo stesso servizio senza peraltro avere la garanzia che il servizio gli sia poi effettivamente fornito.

Shleifer e Vishny (1993) evidenziano come l'organizzazione della corruzione possa influenzare la crescita economica nel caso in cui l'imprenditore, per poter svolgere la propria attività, abbia bisogno di diversi beni pubblici complementari tra loro. Nel caso di beni pubblici complementari, diventa importante la struttura di mercato per la loro fornitura. I differenti burocrati che offrono i beni complementari possono colludere, vendere i differenti beni in modo indipendente oppure competere nella fornitura dello stesso bene.

Nel caso in cui invece ogni burocrate ignori l'esternalità che deriva dall'aumento della tangente richiesta per fornire il bene e agisca come un burocrate indipendente egli fisserà una tangente alta senza rendersi conto che questo aumento riduce la domanda di altri beni pubblici complementari facendo diminuire le entrate complessive da tangenti. Quindi, quando i burocrati colludono e fissano le tangenti in modo da massimizzare il ricavo totale, le imprese possono beneficiare di basse tangenti e quindi vi sono minori effetti negativi della corruzione.

Come esempio di collusione tra i burocrati Sheifer e Vishny (1993) riportano il caso dell'ex Unione Sovietica e della Corea. In questi paesi, affermano gli autori, nonostante la corruzione sia diffusa, alle persone che pagano una tangente e ottengono il bene per cui è stata richiesta, non verranno richiesti altri pagamenti in futuro. In questo caso, riportano gli autori, era stabilito a chi pagare la tangente

e quanto pagare e vi era un sistema che garantiva la fornitura del bene per cui era stato pagato. Vi era anche un sistema di monitoraggio effettuato dal KGB dei comportamenti devianti da parte dei burocrati. Gli autori riportano anche il caso della Russia *post*-comunista come esempio di un governo centrale debole, che permette ai burocrati di imporre tangenti indipendenti ad imprenditori privati che vogliano ottenere beni pubblici complementari. Per investire in compagnie russe bisogna pagare una tangente a tutte le agenzie che comprendono l'investimento, dall'Ufficio Investimenti Esteri al Ministro dell'Industria, dal governo locale alla Banca Centrale. L'ovvio risultato di questa politica è che nessuno investirà in Russia.

L'incertezza che accompagna le pratiche corrotte varia da paese a paese e spesso non è legata al livello medio di corruzione del paese stesso. Le differenze nell'incertezza sono derivate dalla differenza nel modo in cui è organizzato il lato della domanda di tangenti ovvero dipende da quello che Shleifer e Vishny (1993) chiamano *the industrial organization of corruption*.

In base al *criterio 7*), possiamo distinguere tra la *corruzione economica* che si manifesta in un mercato ed implica uno scambio di denaro o comunque di beni materiali e la *corruzione sociale*. Quest'ultima prevede uno scambio di beni materiali o denaro ma che rappresentano un bene "sociale". Per questo motivo è normalmente associata a forme di clientelismo, nepotismo o favoritismi in generale. È importante notare che i fondi raccolti attraverso questo tipo di corruzione non finiscono nelle tasche dei funzionari ma, anzi, vanno nei "forzieri collettivi" delle organizzazioni cui i funzionari appartengono. Questo è ciò che i sociologi chiamano il fenomeno della "corruzione sociale".

Infine, in base al *criterio 8*) si deve distinguere tra *corruzione propria* e *corruzione impropria*. Quando attraverso un atto corrotto si rompe un codice morale, senza infrangere leggi o regolamenti, allora si può parlare di *corruzione impropria*; quando viceversa si infrangono non solo regole morali ma anche legislative allora si parla di *corruzione propria*. Più in dettaglio, si parla di corruzione propria quando il pubblico ufficiale per compiere la transazione corrotta deve porre in essere atti contrari ai doveri d'ufficio. Ad esempio un privato chiede ad un burocrate l'ottenimento di un servizio per il quale non è legalmente qualificato, ovvero non ha diritto ad averlo<sup>13</sup>.

Si parla di corruzione impropria quando il pubblico ufficiale per compiere la transazione corrotta deve porre in essere atti conformi ai doveri d'ufficio. Ad esempio

<sup>13</sup> Tale reato è identificabile in Italia con l'art. 319 del codice penale.

un pubblico impiegato ritarda, al fine di ottenere il pagamento di una tangente, il rilascio di una licenza ad un privato legalmente qualificato ad ottenere tale licenza<sup>14</sup>.

Chiaramente gli effetti di questi due tipi di corruzione, da un punto di vista economico, sono molto diversi. Nel caso di corruzione impropria colui che paga una tangente per l'ottenimento di un bene o un servizio pubblico è legalmente qualificato all'ottenimento del bene/servizio pubblico stesso. In questo caso la corruzione agisce "solo" come "lubrificante dell'economia", permettendo agli imprenditori di superare gli ostacoli e le lungaggini burocratiche: in questo caso l'effetto sul sistema economico è solo redistributivo ovvero non va ad incidere sull'efficiente allocazione delle risorse. Quindi l'entità della "torta" rimane uguale, ma viene ridistribuita in modo diverso, a favore del burocrate. Quando, viceversa si parla di corruzione propria, gli effetti in termini economici sono completamente diversi. Infatti, è presumibile che colui che è disposto a pagare una tangente per un atto non conforme ai doveri dell'ufficio del burocrate lo faccia in quanto non legalmente qualificato ad ottenere il bene/servizio per il quale ha pagato una tangente. In questo caso quindi accanto ad un effetto redistributivo c'è anche un effetto sull'efficiente allocazione delle risorse: il bene/servizio pubblico sarà allocato, non in base al criterio stabilito dalla Pubblica Amministrazione e presumibilmente teso ad un'efficiente allocazione del bene/servizio stesso, ma in base al pagamento di una tangente. In questo contesto, dunque, la corruzione mostra il suo lato più pericoloso, da un profilo non morale, né sociale ma squisitamente economico.

### 3. - Le cause della corruzione

La letteratura ha individuato diversi elementi che possono essere considerati come causa diretta o indiretta dei fenomeni di corruzione. In modo schematico, si può affermare che una delle cause principali della corruzione sia l'intervento pubblico nell'economia, nel senso che tale intervento, creando rendite gestibili in modo discrezionale dai pubblici funzionari, apre spazi per la corruzione. L'intervento pubblico come potenziale causa di corruzione raggruppa molteplici azioni dello Stato. L'esistenza di leggi e regolazioni del mercato viene analizzata come esemplificativa degli interventi pubblici. Una seconda causa della corruzione è rappresentata dai bassi salari corrisposti ai burocrati che non incentivano sufficientemente i pubblici impiegati ad essere onesti; una terza causa è individuabile nelle rendite monopolistiche presenti nel settore in cui operano le imprese e che

<sup>14</sup> Tale reato è identificabile con l'art. 318 del codice penale.

rappresentano potenziali fondi a disposizione delle imprese stesse che vogliono pagare tangenti; una quarta causa della corruzione è rappresentata dai fattori culturali e sociali che possono influenzare il livello di tolleranza e dunque di diffusione della corruzione. Infine il sistema di punizione e di controllo può condizionare la diffusione della corruzione. Tali cause vengono distinte le une dalle altre nei modelli teorici proposti per finalità di comprensione, ma nella realtà spesso più cause sono responsabili di fenomeni di corruzione e dunque può risultare difficile discernere tra le varie determinanti dell'insorgere del fenomeno.

### 3.1 *L'intervento dello Stato: trade-off tra fallimento di mercato e fallimento pubblico*

Gli economisti hanno sviluppato diverse teorie riguardo al funzionamento dei mercati e al ruolo del settore pubblico in questi mercati: in particolare a quest'ultimo è stato assegnato un ruolo normativo di correzione dei fallimenti di mercato. Negli anni più recenti, gli economisti hanno sottolineato che, in aggiunta ai fallimenti del mercato, si devono considerare i fallimenti pubblici – inefficienza, corruzione – che derivano dal fatto che i burocrati – o più in generale i rappresentanti della Pubblica Amministrazione – sono influenzati nel loro comportamento da obiettivi propri piuttosto che dalla necessità di correggere i fallimenti di mercato e promuovere il pubblico interesse. L'intervento pubblico, anche quando è mirato a correggere un fallimento di mercato trasferisce risorse da un agente ad un altro creando spazi per la corruzione.

La presenza di corruzione è stata interpretata come l'evidenza che i burocrati intervengono solo per curare i propri interessi e non certo per correggere esclusivamente i fallimenti di mercato. In realtà la relazione tra burocratizzazione e corruzione è piuttosto complessa e sicuramente biunivoca: infatti occorre chiedersi se la regolamentazione e le leggi siano una causa o anche una conseguenza della corruzione.

Le regolazioni che lo Stato impone ai propri utenti possono essere sicuramente considerate causa di corruzione<sup>15</sup>. In alcuni paesi, licenze, permessi ed autorizza-

<sup>15</sup> Come affermato da JAIN A.K. (2000), in generale un potere discrezionale è associato ad una regolazione che, per definizione, conferisce poteri a chi la implementa, perciò ci si aspetta di trovare un maggiore potere discrezionale, e quindi più corruzione, nelle economie più controllate rispetto a quelle di mercato. Per estensione dovremmo aspettarci che la corruzione diminuisca man mano che le economie regolate si liberalizzano, ma la relazione è più complessa e può avvenire che la liberalizzazione sia accompagnata da un aumento della corruzione. Abbiamo due possibili spiegazioni: 1) l'implementazione del processo di liberalizzazione richiede un alto livello di intervento dello Stato, incrementando così la opportunità di corruzione; 2) le imperfezioni del processo di riforma, possono portare a comportamenti opportunistici.

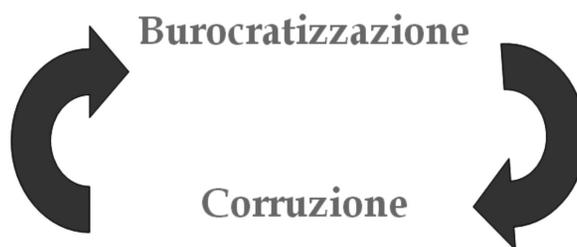


zioni di vario tipo sono richieste per aprire un'attività o per poter continuare a svolgere un'attività. Aprire un negozio, prendere un prestito, investire, guidare una macchina, costruire una casa, ottenere un passaporto sono solo alcuni esempi di attività che richiedono la presentazione di specifici documenti per ottenere la relativa autorizzazione<sup>16</sup>.

L'esistenza di regolamenti attribuisce all'impiegato pubblico una sorta di potere discrezionale in quanto, soprattutto nel caso in cui il burocrate sia monopolista – ad esempio un permesso può essere richiesto solo ad uno specifico burocrate a ciò preposto – può rifiutare di concedere l'autorizzazione o può innescare una serie di ritardi nella concessione della stessa al fine di ottenere il pagamento di una tangente.

GRAF. 5

LA CORRUZIONE E LA BUROCRATIZZAZIONE: UNA RELAZIONE BIUNIVOCA



Da un lato dunque, la corruzione emerge come conseguenza di una eccessiva burocratizzazione. Infatti, un eccessivo *red tape*<sup>17</sup> ha portato una parte della letteratura, recente e non, a sostenere l'esistenza le potenziali conseguenze positive della corruzione sulla crescita. Leff (1964) e Huntington (1968) affermano che la corruzione può rafforzare l'efficienza in quanto rimuove le rigidità imposte dal governo, rigidità che ostacolano e rallentano le decisioni economiche di investimento mirate a favorire la crescita. Infatti Huntington (1968) afferma che, in termini di crescita economica, la cosa peggiore di una società con una burocrazia rigida, centralizzata e disonesta è una società con una burocrazia rigida, centralizzata e onesta. Quindi la corruzione è la risposta ad un ampio *red tape* e non vi-

<sup>16</sup> MAURO P. (1995) e KAUFMANN D. e WEI S.J. (1999) mostrano che la corruzione è correlata positivamente con i regolamenti pubblici.

<sup>17</sup> La parola *red-tape*, di difficile traduzione italiana, verrà utilizzata in tutto il restante lavoro per indicare il livello di burocratizzazione di un paese.



ceversa; in altre parole, la corruzione esiste solo perché esiste il *red tape*. In questo contesto, quando cioè l'economia soffre per un eccesso di burocratizzazione, tutti gli agenti trovano la corruzione preferibile al normale modo di svolgere gli affari con la burocrazia.

Ma dall'altro lato, a questa impostazione si può ribattere che le rigidità e le regole non sono caratteristiche esogene e dunque non modificabili di una società. Vale la pena chiedersi se è l'esistenza di regolazioni che porta le imprese ad offrire tangenti per scavalcare queste regole oppure sono i burocrati corrotti che moltiplicano le regolazioni in modo da creare nuovi spazi ed opportunità per le tangenti.

Infatti, se si considera che livello di *red tape* possa essere endogeno rispetto al livello di corruzione ovvero l'eventualità che un alto livello di burocratizzazione sia posta in essere dai burocrati per ottenere maggiori tangenti, in questo caso le regolazioni ed i ritardi possono essere endogenamente fissati dai burocrati, l'effettivo *red tape* e le tangenti pagate ai burocrati possono essere positivamente correlati.

### 3.2 *I bassi salari sono una causa di corruzione?*

I bassi salari sono di frequente citati come una importante causa di corruzione soprattutto burocratica. Vi sono due ragioni messe in luce dall'analisi economica per le quali alti salari possono migliorare le prestazioni del burocrate: una è collegata al lavoro di Shapiro e Stiglitz (1984), per i quali un salario più alto incrementa il valore di rimanere nel posto di lavoro relativamente alle opportunità di lavoro esterne aumentando perciò il costo opportunità dell'essere corrotto – nel caso in cui si rischi di perdere il posto di lavoro se scoperti –; la seconda riguarda l'onestà dei burocrati ed è in relazione al fatto che una più alta qualifica professionale dei burocrati implica che questi abbiano un salario di riserva più alto e dunque pagare un salario più alto può significare assumere burocrati più preparati.

È opinione accettata che il salario giochi un ruolo nello sforzo profuso dal lavoratore, ma nel settore pubblico il burocrate ha la possibilità di accrescere le proprie rendite attraverso la richiesta di tangenti e ciò oscura l'effetto della minaccia della perdita del lavoro e dunque lo stimolo ad essere onesto rappresentato dal salario.

Quindi, salari minori corrisposti ai burocrati possono aumentare i loro incentivi ad accettare tangenti e salari maggiori dovrebbero invece incentivarli a tenere un comportamento onesto<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Affinché il salario giochi un ruolo nel determinare l'onestà dei burocrati, occorre che il burocrate scoperto nella transazione corrotta perda come conseguenza del suo comportamento il suo salario e dunque il suo posto di lavoro.

In realtà, mentre vi è accordo sul fatto che il salario corrisposto ai burocrati abbia un effetto sulla corruzione, rimane più controversa l'entità di questo effetto. E' stato infatti spesso sostenuto che il meccanismo di incentivazione rappresentato dal salario di efficienza giochi in realtà un ruolo minore nella burocrazia in quanto la dimensione delle tangenti può oscurare l'effetto "disciplinante" della perdita del lavoro. Come risultato di queste argomentazioni, fissare un salario di efficienza che scoraggi la corruzione potrebbe essere proibitivo in termini di costi per il governo.

Due lavori di Besley e McLaren (1993) e Van Rijckeghem e Weder (2001), offrono un concetto di salario differente da quello di efficienza ed evidenziano come vi sia la possibilità di eliminare la corruzione in corrispondenza di livelli di salario non proibitivi.

Besley e McLaren (1993) considerano un modello che serva a valutare schemi alternativi di remunerazione per gli ispettori delle tasse in presenza di corruzione. Le due autrici mettono in evidenza l'efficacia e la "costosità" di tre schemi alternativi di salario corrisposto ai pubblici impiegati (ispettori delle tasse) in presenza di un ambiente corrotto:

- 1) *salario di riserva*: corrisponde al salario che un ispettore delle tasse potrebbe guadagnare in un altro settore;
- 2) *salario di efficienza (efficiency wage)*: risolve il problema dell'azzardo morale – il burocrate corrotto non può essere osservato se non sopportando un costo per monitorarlo – e della selezione avversa – *ex ante* non si riesce a distinguere un ispettore delle tasse onesto da uno disonesto –. In questo caso pagare questo salario di efficienza implica che tutti i burocrati si comportino correttamente;
- 3) *salario di "capitulation"*: è un salario più basso del salario di riserva che attrarrà al posto di ispettore delle tasse solo i disonesti che contano di aumentare la propria remunerazione con la richiesta di tangenti.

La novità introdotta dalle autrici è il salario di *capitulation*. In questo caso il governo non cerca il salario che risolve il problema di azzardo morale o selezione avversa ma, fissando un salario al di sotto di quello di riserva, attirerà ad occupare il posto di ispettore delle tasse solo agenti corrotti. In questo caso, per il governo può risultare una strategia più efficiente pagare agli ispettori un salario più basso di quello di riserva (*capitulation*) e monitorare gli ispettori delle tasse i quali, avendo accettato un salario più basso di quello di riserva, saranno sicuramente corrotti.

Nel lavoro di Van Rijckeghem e Weder (2001), le due autrici sviluppano e testano empiricamente due modelli di salario di efficienza sulla corruzione nel pubblico impiego.

Le autrici sviluppano un modello alternativo a quello di *efficiency wage* che tenga in considerazione il concetto di “giusto salario”. Infatti nei tradizionali modelli di *efficiency wage* (*shirking model*) à la Shapiro e Stiglitz (1984) si assume che il burocrate massimizzi il suo reddito atteso. In tali contesti il burocrate, se scoperto, viene punito con la perdita del lavoro e dunque burocrati con salari più alti tendono ad essere meno corrotti perché hanno un costo opportunità dell’essere corrotti crescente al crescere del salario. Se si abbandona tuttavia l’ipotesi di comportamento massimizzante e si adotta l’ipotesi di comportamento *satisficing* le conclusioni circa la rilevanza del salario sulla corruzione cambiano notevolmente. Infatti l’ipotesi *satisficing* implica che i burocrati adeguino il loro sforzo – in questo contesto la loro onestà – in base alla differenza tra il salario percepito e quello che reputano essere il loro “giusto” salario. Aumentare il salario fino al livello percepito come giusto dal burocrate elimina la corruzione e questo può non risultare eccessivamente costoso. La corruzione può essere vista in questo contesto come un qualcosa di simile ad un adeguamento, tramite le tangenti, del proprio salario a quello percepito come “giusto”. In tal senso pagare un “giusto” salario significa togliere lo stimolo ai burocrati di adeguare il salario percepito a quello “giusto” tramite la richiesta di tangenti.

### 3.3 La competizione: causa o conseguenza della corruzione?

Il mercato della corruzione è, in analogia con qualsiasi altro mercato, composto da un lato dell’offerta di tangenti, posta in essere dagli imprenditori, e un lato della domanda di tangenti, posta in essere dai burocrati.

La competizione, come causa della corruzione, può coinvolgere sia il lato della domanda che il lato dell’offerta (vedi Grafico 6).

GRAF. 6



L'analisi della relazione tra competizione e corruzione deve essere dunque svolta considerando i due lati del mercato: competizione tra imprese che offrono una tangente al burocrate e competizione tra i burocrati che forniscono un bene o un servizio e che domandano in cambio il pagamento di una tangente, che abbiamo già analizzato quando abbiamo presentato la struttura della burocrazia.

Laddove la competizione prevale è più difficile che vi sia corruzione. Come già detto, Rose-Ackerman (1978) per prima ha suggerito che un modo per ridurre la corruzione fosse quello di introdurre competizione tra i burocrati che forniscono un bene o un servizio: quando un burocrate assegna un beneficio scarso, l'esistenza di una burocrazia competitiva potrebbe far scendere la quantità di corruzione di equilibrio. Ma questo è solo un lato del mercato ovvero quello della domanda di tangenti da parte dei burocrati; accanto a questo c'è il lato dell'offerta di tangenti da parte delle imprese. L'organizzazione industriale del mercato dove operano le imprese che pagano le tangenti può influenzare la corruzione?

Il legame più importante tra la competizione esistente in un mercato e la possibilità per i burocrati di estrarre tangenti alle imprese operanti in quel mercato è che la maggiore competizione tra le imprese riduce il margine di *extra* profitto e dunque le rendite con cui le imprese sono potenzialmente in grado di pagare le tangenti. Ma questo non è del tutto vero, poiché la corruzione stessa può influenzare la competizione. Infatti, la corruzione influenza il rendimento di un investimento e perciò il numero di imprese operanti nel mercato in equilibrio con libera entrata. A tale riguardo Bliss e Di Tella (1997) dimostrano che l'affermazione che la competizione elimina le fonti di rendita per le imprese (e dunque di potenziale corruzione) è vera solo se le imprese hanno gli stessi costi: se così non è l'impresa con costi minori in relazione ai profitti, riuscirà a conquistare l'intero mercato. Si argomenta dunque, che le differenze nelle strutture dei costi delle imprese creano un *surplus* a vantaggio delle imprese con costi minori, *surplus* che un burocrate corrotto può cercare di estrarre domandando tangenti alle imprese. Questo implicherà che le imprese con più alti costi usciranno dal mercato (non riuscendo a pagare le tangenti) rafforzando la profittabilità delle imprese rimaste sul mercato e ampliando la possibilità da parte dei burocrati di ottenere tangenti più alte.

Il lavoro di Ades e Di Tella (1999) si occupa di analizzare non solo a livello teorico, ma anche empirico, la possibile relazione di causalità che va dalla competizione alla corruzione, ipotizzando quindi che la scarsa competizione sia una possibile causa della corruzione.

L'intuizione di fondo, analogamente al precedente lavoro, è che un mercato con perfetta concorrenza, riducendo le rendite a disposizione delle imprese, riduce

la capacità delle imprese di poter pagare le tangenti ai burocrati. Da un punto di vista teorico però, il risultato non è scontato: se è vero da un lato che una minore competizione aumenta le rendite per le imprese e dunque le potenzialità di corruzione, dall'altro, sostengono gli autori, più alte rendite possono aumentare il livello d'attenzione e di controllo da parte dello Stato sui burocrati – che per ipotesi sono ispettori delle tasse –. Dunque se un incremento delle rendite tende a far aumentare la corruzione e quindi l'evasione fiscale, lo Stato aumenterà il controllo sui burocrati nonché le risorse utilizzate per ridurre la corruzione, ridefinendo il contratto per i burocrati in modo che il salario pagato sia funzione delle rendite. Poiché la quantità di equilibrio di tangenti domandata dai burocrati è determinata da questo contratto, è possibile che minore competizione possa comportare minore corruzione: infatti, un incremento delle rendite, originate da un decremento della competizione, tende da un lato ad incrementare la corruzione, ma dall'altro rende il governo più attento nel controllare i burocrati, aumentando le risorse spese per l'attività di controllo o ridefinendo il contratto con questi, scoraggiando la corruzione.

Ridurre le rendite a disposizione delle imprese può risultare una condizione sufficiente per la riduzione della corruzione ma non necessaria perché si può anche cercare di agire sul lato della domanda di tangenti aumentando la competizione tra i burocrati.

### 3.4 I fattori culturali, etici e sociali: abbandono del modello weberiano

Tra i fattori che contribuiscono all'insorgere e alla diffusione della corruzione un ruolo importante deve essere assegnato ai fattori culturali, etnici e sociali<sup>19</sup> che determinano nella "morale" di una società la gravità di un atto di corruzione. Le norme culturali tipiche di ciascun paese pongono un confine tra un regalo o un favoritismo ed una tangente: dunque la definizione di ciò che è corrotto o meno è un fatto culturale (Rose-Ackerman, 1999) e ciò che può essere definito corrotto da un osservatore esterno può essere considerato come un regalo accettabile all'interno di un paese.

A tale riguardo risulta essere molto importante l'attuazione o meno del principio di *arm's length* proposta da Weber (1978). Esso afferma che le relazioni familiari o personali non hanno un ruolo nelle decisioni economiche degli agenti

<sup>19</sup> TREISMAN D. (2000) valuta nel suo lavoro empirico alcuni aspetti della società che possono essere messi in relazione con i livelli di corruzione quali: la cultura legale di un paese e la religione professata dalla maggioranza della popolazione.

privati o dei burocrati. Il burocrate ideale del modello weberiano dovrebbe operare, in accordo con le procedure razionali e i principi universalistici, senza personalismi e senza confusione tra interesse pubblico ed interesse privato. Se questo principio è effettivamente operativo nella società, allora è vero che l'intervento dello Stato, mirato a correggere i fallimenti di mercato, è giustificabile. Ma nella realtà, le relazioni economiche sono spesso influenzate da relazioni personali o di altro tipo. Queste relazioni influenzano l'operato del burocrate. I fattori culturali sono un elemento importante nel determinare se e quanto le decisioni economiche sono influenzate dalle decisioni personali. Se il comportamento del burocrate si discosta dal modello weberiano di burocrate ideale, il ruolo correttivo dello Stato, in presenza di burocrati corrotti, perde di efficacia e probabilmente di legittimità. In tale contesto, emerge una differente definizione di corruzione che ci viene fornita da Tanzi (1994), che identifica la corruzione *as non compliance with principle of the arm's length relationship*.

E' dunque rilevante considerare accanto al ruolo svolto dalle regole formali e dalle istituzioni nello scoraggiare o favorire la corruzione, la possibilità che istituzioni informali o norme sociali possono avere una grande influenza sul comportamento dei burocrati. I fattori culturali, religiosi ed etnici diventano un elemento chiave nel far sì che il comportamento dell'agente pubblico si discosti o meno da quello weberiano<sup>20</sup>.

A tale riguardo Shleifer e Vishny (1993) sostengono che la presenza di differenti gruppi etnolinguistici acuisca la corruzione in quanto ogni burocrate tenderà a favorire i membri del proprio gruppo. Infatti, affermano gli autori, più omogenee sono le società più probabile è che si arrivi alla situazione di massimizzazione congiunta delle tangenti, situazione che rappresenta il tipo di corruzione meno deleteria, in contrapposizione con quella in cui i burocrati fissano la tangente massima individualmente.

Modelli di politica economica suggeriscono che società più polarizzate sono maggiormente soggette a comportamenti competitivi di *rent seeking* da parte dei differenti gruppi e hanno maggiori difficoltà a trovare un accordo sui beni pubblici come infrastrutture ed educazione (Alesina e Drazen, 1991; Shleifer e Vishny 1993; Alesina e Spoloare, 1997).

<sup>20</sup> Infatti come afferma TANZI V. (1994): in queste società, ci si aspetta che gli impiegati pubblici favoriscano amici o parenti con trattamenti speciali o favori, anche se occasionalmente questo comportamento può richiedere la trasgressione di regole amministrative e l'allontanamento dai "principi universalistici". Una volta che i burocrati iniziano a fare distinzioni tra gli utenti in base al grado di familiarità o amicizia, essi hanno abbandonato l'*arm's length principle*.

Alesina *et al.* (1999) presentano un modello che lega l'eterogeneità delle preferenze tra gruppi etnici alla quantità e al tipo di bene pubblico offerto. I risultati mostrano che le quote di spesa su beni pubblici produttivi sono inversamente relazionate con la frammentazione etnolinguistica.

Mauro (1995) e Alesina *et al.* (2003), tra gli altri, mostrano che la frammentazione etnica è correlata negativamente con misure di qualità delle infrastrutture legate all'educazione.

La frammentazione etnolinguistica è inoltre responsabile di varie forme di corruzione (Shleifer e Vishny, 1993; Svensson, 2000). Svensson (2000) e Mauro (1995) hanno trovato che la corruzione è più alta maggiore è la diversità etnica.

Recentemente Cerqueti *et al.* (2012) e Ashraf e Galor (2013) evidenziano la possibilità di una relazione non lineare tra corruzione e diversità etnica: livelli intermedi di diversità etnica riescono a moderare la corruzione in quanto i diversi gruppi etnici si controllano tra di loro.

### 3.5 Sistema di punizione e di controllo

Tra le cause di una maggiore o minore diffusione della corruzione vi è sicuramente il sistema di controllo e l'entità della punizione legata ad atti corrotti. Poiché nel decidere se porre in essere un atto corrotto gli individui (siano essi burocrati o imprese) confrontano il beneficio atteso con il costo atteso e decidono di essere corrotti solo se il beneficio totale è almeno uguale al costo totale, le riforme tese ad aumentare i rischi di essere scoperti e l'entità della punizione possono ridurre la domanda e l'offerta di tangenti.

Chiaramente la strategia ottimale per il governo non è un livello zero di corruzione. Prendendo in considerazione i costi dell'attuazione di una politica di deterrenza, il livello di corruzione ottimale sarebbe quello in corrispondenza del quale il beneficio marginale (di una minore corruzione) eguaglia il costo marginale di una politica di deterrenza. La propensione ad agire in modo corrotto è ridotta, a parità di altre condizioni, quanto più alti sono i costi attesi dell'essere scoperti. Tra i costi attesi vi sono innanzi tutto i costi della punizione – entità delle sanzioni formali ed informali – e la probabilità che queste sanzioni vengano effettivamente applicate, probabilità a sua volta influenzata dalle caratteristiche della struttura dei controlli.

In realtà, una penalità troppo alta può non essere un efficace deterrente per la corruzione, se, come in Akerloff e Yellen (1994), la comunità reputa i burocrati corrotti non punibili se la punizione è ingiusta o sproporzionata. Rose-Ackerman

(1999) sostiene che per l'impresa la tangente rappresenta un costo e quindi la punizione non deve essere legata al costo ma ai benefici attesi dall'impresa per il pagamento della tangente, ovvero la punizione attesa deve crescere con i benefici della corruzione. Mentre per burocrati la penalità deve essere funzione della tangente, poiché se così non fosse una strategia anticorruzione potrebbe portare ad una situazione paradossale con più alte tangenti e più alte punizioni, se la punizione è alta il burocrate richiederà una tangente più alta per poter compensare il maggiore rischio e ciò potrebbe portare a più alte tangenti.

Per quanto riguarda la probabilità di essere scoperti essa spesso risulta essere endogena rispetto al livello di corruzione in quanto più è diffusa la corruzione tanto minore sarà il rischio di essere denunciati. Tra i possibili controlli esterni alla corruzione quello derivante dal rischio di una denuncia da parte di cittadini risulta in genere assai debole. Il beneficio di una riduzione della corruzione ha infatti le caratteristiche di "bene pubblico": tutti potranno usufruirne anche senza impegnarsi direttamente in un'azione collettiva finalizzata a questo scopo (Benson e Baden, 1985). I controlli interni dovrebbero essere esercitati da superiori ma spesso vi è un accordo di collusione tra burocrati di basso livello e burocrati di alto livello.

Fondamentale sarebbe, per ridurre la corruzione, creare incentivi per le denunce e le confessioni. In tal modo si spezzerebbe il meccanismo di solidarietà che lega corrotto e corruttore introducendo trattamenti di favore nei confronti di chi denuncia un atto di corruzione.

#### 4. - Le conseguenze economiche della corruzione

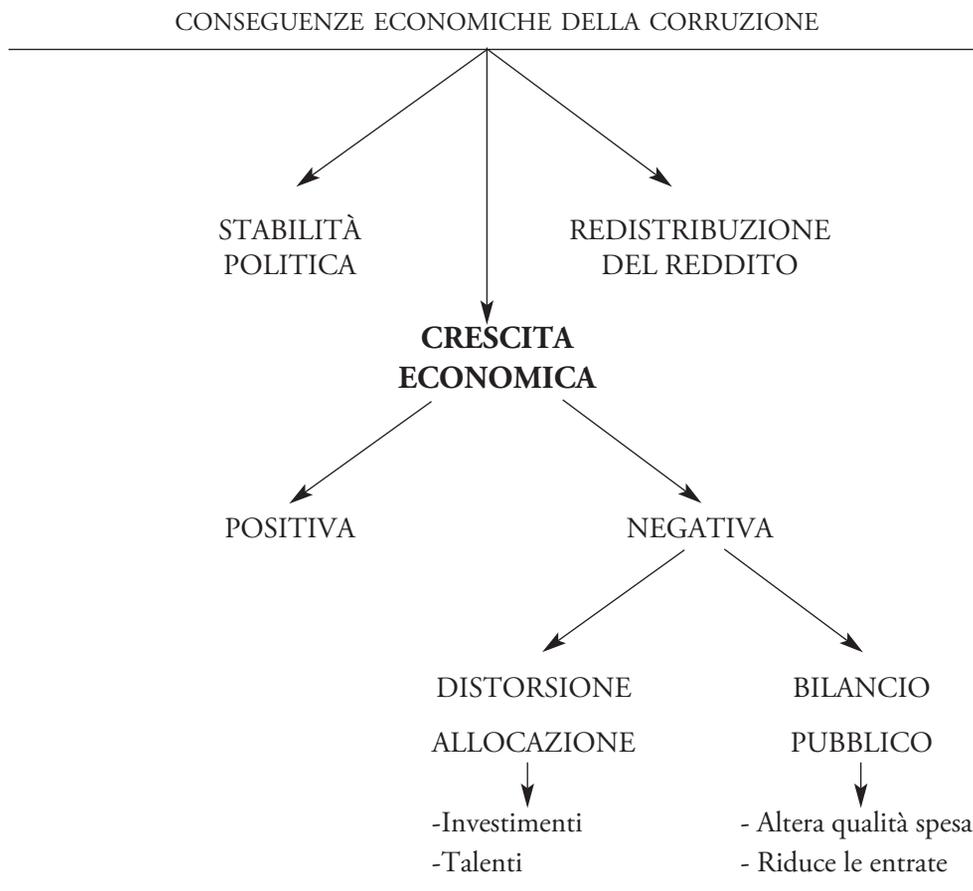
##### 4.1 *La corruzione è dannosa per la crescita economica?*

Per potere analizzare le conseguenze economiche della corruzione è importante avere in mente che, come già evidenziato, vi sono diverse tipologie di corruzione, ognuna delle quali va ad impattare su uno specifico contesto economico. Le conseguenze possono dunque essere ben diverse a seconda del tipo di corruzione.

A tale riguardo, il Grafico 7 propone uno schema generale delle conseguenze della corruzione. Si possono sinteticamente raggruppare in tre filoni, che ne racchiudono i principali effetti: sulla stabilità politica di un paese, sulla redistribuzione dei redditi ed infine sulla crescita economica. Seguendo l'impostazione della maggior parte della letteratura, in questo lavoro sarà dato spazio soprattutto al



GRAF. 7



lato puramente economico della corruzione analizzandone le conseguenze sulla crescita economica<sup>21</sup>. Su tale argomento la letteratura si è divisa in due fronti: da una parte, vi sono coloro che ritengono che la corruzione abbia conseguenze negative sulla crescita economica di un paese; dall'altra, meno numerosi, argomentano la positività della corruzione sulle *performance* economiche. In questo paragrafo ripercorreremo i principali contributi della letteratura sugli effetti della corruzione sulla crescita e l'efficienza economica.

<sup>21</sup> La distinzione tra le varie conseguenze della corruzione è puramente espositiva poiché nella realtà, le diverse conseguenze si sovrappongono andando a rafforzarsi le une con le altre.



Come già evidenziato, l'analisi sugli effetti della corruzione parte dai due lavori pionieristici di Leff (1964) e Huntington (1968), i quali affermano che la corruzione possa stimolare la crescita economica essenzialmente attraverso l'operare di due meccanismi:

- la corruzione, se *speedy money*, può far sì che gli individui riescano ad aggirare le lungaggini burocratiche;
- se i burocrati vengono pagati direttamente per il loro lavoro attraverso le tangenti, questo dovrebbe far sì che i burocrati lavorino meglio e più velocemente.

In contrasto con la gran parte della letteratura recente, che è concorde nel sostenere che l'impatto della corruzione sulla crescita economica sia negativo<sup>22</sup>, altri autori mettono in evidenza motivi per i quali la corruzione possa promuovere la crescita economica.

Becker e Maker (1986) e Lien (1986) sviluppano dei modelli che evidenziano come via una competizione tra acquirenti, quelli più efficienti possono permettersi di offrire al burocrate una tangente più alta e quindi la corruzione può migliorare l'efficienza, facendo sì che le licenze siano assegnate alle imprese più efficienti.

Lui (1985) sottolinea come il tempo non abbia lo stesso valore per tutti gli individui, ma che esso dipenda dal livello del reddito degli individui e dal costo opportunità del loro tempo. Quelli che valutano di più il loro tempo saranno disposti ad offrire agli impiegati pubblici tangenti più alte in modo da economizzare il loro tempo, balzando in cima alla lista d'attesa. Perciò la corruzione può migliorare l'efficiente allocazione del tempo in quanto permette di risparmiarlo a coloro che danno al tempo il più grande valore. Inoltre le tangenti possono compensare i bassi salari pagati ai burocrati: questo permette al governo di avere minori uscite e perciò di fissare tasse più basse con conseguente beneficio per gli investimenti e dunque per la crescita economica. Infine, in paesi dove le regole e la loro attuazione sono scarsamente tutelate, la corruzione, se ben organizzata, può rappresentare un sistema alternativo di diritti di proprietà. La corruzione in questo contesto può ridurre l'incertezza degli investimenti con conseguenze positive sulla crescita. Betancourt (1995) argomenta che la Cina, come altre economie in transizione verso economie di mercato, può beneficiare nel breve periodo di una rete di corruzione come sostitutiva di forme legali di garanzia di attuazione dei contratti.

<sup>22</sup> Anche le recenti verifiche empiriche sono concordi nel rilevare una correlazione negativa tra corruzione ed investimento e dunque tra corruzione e crescita economica. Per approfondimenti si veda MAURO P. (1995); KNACK S. e KEEFER P. (1995).

Queste affermazioni sono state ampiamente contrastate dalla recente letteratura con validi argomenti. Si può sostenere infatti che, ammesso che in alcuni casi la corruzione possa avere effetti positivi, questi ambiti sono però limitati: essi si riferiscono a benefici che scaturiscono da specifici atti di corruzione, non da una corruzione diffusa e sistematica. In particolare, questi i benefici derivano dal fatto che l'intervento dello Stato crea inefficienze e che la corruzione, eliminandole o diminuendole, migliora la crescita economica del sistema. Quindi solo e limitatamente ai casi in cui il sistema politico - burocratico sia inefficiente, la corruzione può rappresentare un miglioramento. Normalmente, tuttavia, la corruzione non elimina inefficienze allocative preesistenti ma, come vedremo nel proseguo, ne genera di nuove: infatti la corruzione può distorcere l'allocazione efficiente degli investimenti e dei talenti, avere conseguenze negative sul bilancio pubblico in termini di composizione della spesa pubblica e di minori entrate fiscali. Andiamo adesso a vedere nel dettaglio attraverso quali canali la corruzione possa danneggiare la crescita economica di un paese.

#### 4.1.1 *La distorsione nell'allocazione delle risorse*

Tra le conseguenze più rilevanti della corruzione ampio spazio va dato alla distorsione che questa provoca nell'allocazione delle risorse. In particolare, schematizzando la corruzione può creare una distorsione:

- 1) nel flusso degli investimenti, sia per quello che riguarda gli investimenti nazionali sia per quello che riguarda gli investimenti esteri;
- 2) nell'allocazione dei talenti, in quanto crea grandi rendite (tangenti) disponibili per gli impiegati del settore pubblico (che svolgono anche attività di *rent-seeking*), tangenti che spingono i migliori talenti dalle attività produttive verso attività di redistribuzione della ricchezza che non promuovono la crescita.

##### 4.1.1.1 *La distorsione nell'allocazione del flusso di investimenti*

La presenza di una corruzione diffusa crea un grosso freno all'attività d'impresa poiché la corruzione entra come forte elemento discriminante nelle decisioni di investimento degli imprenditori. La corruzione può distorcere l'allocazione degli investimenti in diversi modi: essendo una "tassa" aggiuntiva sugli investimenti può distorcerne l'allocazione a favore di quelli non soggetti a richiesta di tangenti da parte dei burocrati, può rappresentare un ulteriore elemento di incertezza nelle decisioni di investimento da parte dell'imprenditore e può avvantaggiare le imprese *insider* rispetto alla rete di corruzione a svantaggio degli *outsider* non intro-



dotti in tale rete. Vediamo adesso in dettaglio questi canali attraverso cui la corruzione può portare ad un'inefficiente allocazione degli investimenti.

E' stato già sottolineato che la tangente ha un diverso impatto sul costo dell'investimento a seconda che la corruzione sia "con furto" o "senza furto" (Shleifer e Vishny, 1993) e a seconda che la struttura della corruzione sia centralizzata o caotica. Nel caso in cui la corruzione sia con furto significa che l'imprenditore paga al burocrate una tangente per avere una riduzione del prezzo pagato per il bene o servizio pubblico; in questo caso, la tangente permette una riduzione dei costi per l'imprenditore.

Nel caso in cui la tangente sia senza furto, l'imprenditore è costretto a pagare per il bene o servizio richiesto non solo il prezzo ufficiale  $p$  ma anche una tangente aggiuntiva; essa si presenta così, come una tassa aggiuntiva che scoraggia le decisioni di investimento. Tutto ciò, come già visto, può essere aggravato nel caso in cui la corruzione sia "caotica" ovvero non vi siano "regole" certe nel gioco della corruzione e dunque il pagamento di una tangente può non garantire l'ottenimento del beneficio per cui si è pagato.

Ma anche nel caso in cui la gestione della corruzione sia centralizzata e ben organizzata, la tangente, malgrado alcune similarità con le tasse, differisce da queste per il fatto che essa è illegale e deve essere tenuta segreta. I burocrati e gli imprenditori corrotti devono dunque sforzarsi e "sprecare" risorse per evitare di essere scoperti e puniti: questo spreco può far sì che la tangente sia più costosa di una analoga tassa.

Per ridurre al minimo la probabilità di essere scoperti, i burocrati possono usare il loro potere per indurre una sostituzione con i beni rispetto ai quali è più facile estrarre una tangente senza essere scoperti. Tali distorsioni indotte dalla corruzione possono scoraggiare gli investimenti produttivi e dunque la crescita economica.

La presenza di corruzione agisce, inoltre, creando un più alto livello di rischio e di incertezza nelle transazioni economiche, specialmente quando la corruzione non è centralizzata e ben organizzata. Il legame tra corruzione, incertezza ed investimento diventa ancora più forte se si considera la possibilità che nell'investimento vi siano costi fissi di entrata, ovvero nel caso in cui l'investimento sia irreversibile. Se è così, l'incertezza legata alle prospettive future dell'investimento scoraggia gli investimenti nazionali ed esteri.

Infine, per quello che riguarda l'attivazione di nuovi investimenti da parte di imprese, la corruzione scoraggia l'innovazione poiché le nuove imprese che si presentano sul mercato hanno bisogno di permessi, licenze, quote di importazione,





tutte cose che necessitano di un contatto con il burocrate. Poiché la domanda di questi beni e servizi pubblici, come le licenze ad esempio, è molto più alta e meno elastica per le nuove imprese, questo apre spazi per la corruzione, ovvero per la richiesta di tangenti da parte del burocrate. Inoltre, come fatto notare da Murphy *et al.* (1991), i nuovi produttori<sup>23</sup> sono più vulnerabili alla corruzione per diversi motivi:

- gli innovatori non fanno parte di *lobbies* già costituite e si presentano come outsiders rispetto alle aziende già inserite nei “canali giusti” e nelle *lobbies* di pressione;
- spesso gli innovatori sono limitati nel credito e non hanno facilità di procurarsi i fondi necessari per pagare le tangenti e questo scoraggia le nuove imprese dall'affacciarsi sul mercato;
- i progetti innovativi necessitano di numerose licenze e permessi e dunque sono più vulnerabili all'attività di *rent-seeking*.

Si può dunque venire a creare una rete di corruzione di cui fanno parte alcune imprese (*insider*) che conoscono bene i burocrati a cui rivolgersi, lo fanno di frequente e hanno una buona informazione circa le pratiche di corruzione. Ciò crea una reputazione per i burocrati che domandano tangenti, reputazione che è una sorta di garanzia nell'attuazione dei contratti con corruzione. Questo, da un lato riduce l'incertezza legata all'illegalità e alla segretezza delle tangenti e dunque alla non esistenza di diritti di proprietà, dall'altro tende ad escludere le imprese che sono outsiders rispetto a questa rete di corruzione. Laddove queste nuove imprese siano portatrici di progetti innovativi che possono promuovere la crescita, l'attività di *rent-seeking* e la corruzione ad essa connessa danneggiano la crescita economica.

#### 4.1.1.2 La distorsione nell'allocazione dei talenti

La corruzione non si limita a distorcere l'allocazione degli investimenti ma influenza anche l'allocazione dei talenti, in quanto le tangenti percepite dai pubblici ufficiali vanno ad incrementare la loro retribuzione, attirando i migliori talenti dell'economia nel settore burocratico.

A tale riguardo, Murphy *et al.* (1991) ritengono che, dove sono libere di farlo, le persone più dotate di talento scelgono l'occupazione che offre loro più alti ren-

<sup>23</sup> Tra i nuovi produttori sicuramente rilevano le imprese estere che sono maggiormente svantaggiate rispetto alle imprese nazionali in un sistema corrotto, in quanto operare all'interno di un sistema richiede familiarità con le “regole del gioco”, familiarità che può risultare scarsa per le imprese estere e dunque un sistema corrotto può discriminare gli *outsiders*.



dimenti data la loro abilità scegliendo le occupazioni che garantiscano rendimenti crescenti nelle proprie abilità.

Gli autori, dunque, sostengono che laddove l'esistenza della corruzione nel pubblico impiego implichi rendimenti crescenti del proprio operato con l'abilità dei lavoratori – la remunerazione dei burocrati, grazie alle tangenti, cresce in modo più che proporzionale rispetto al crescere dell'abilità del burocrate –, questo comporta che i maggiori talenti andranno a cercare impiego nel settore pubblico o più specificatamente in quelle sfere del settore pubblico che svolgono attività di *rent-seeking*, che si occupa di ridistribuire ricchezza e non di crearne (settore pubblico, giuridico, militare). Quindi, se questo settore sottrae talenti al settore produttivo, ciò comporta una diminuzione della crescita economica.

Infatti, quando il settore *rent-seeking* – anche grazie alla corruzione – offre alle persone molto dotate questi elementi di attrattiva in modo più consistente rispetto al settore produttivo, allora le persone più dotate di talento saranno, in generale, occupate in quel settore che non crea ricchezza ma si limita a trasferirla, con conseguente danno per la crescita economica di quel paese.

#### 4.1.2 *Gli effetti della corruzione sul bilancio pubblico*

La corruzione, poiché rappresenta un fallimento pubblico, nella quasi totalità delle sue manifestazioni ha un effetto negativo sul bilancio pubblico. Questo avviene sia dal lato delle entrate con una quantità minore di tasse raccolte da parte degli ispettori corrotti, sia dal lato delle spese con finanziamento di progetti non produttivi o con l'elargizione da parte dei burocrati di sussidi o pratiche agevolanti ad imprese, dietro il pagamento di una tangente.

Per quanto attiene al lato delle entrate, occorre evidenziare che, spesso nel loro operato i burocrati incassano denaro per conto dello Stato o sotto forma di tasse e imposte o sotto forma di corrispettivi dovuti per beni e servizi forniti dallo Stato. Nel primo caso ovvero, se il burocrate riveste il ruolo di ispettore delle tasse, si crea una potenziale rendita per il burocrate che può nella sua ispezione riportare un valore più basso delle tasse da pagare a carico dell'impresa ispezionata in cambio del pagamento di una tangente. In questo caso, vi è un danno per il bilancio pubblico che vede così ridurre le proprie entrate. Nel secondo caso, quando la corruzione è con furto, il burocrate non trasferisce il ricavato della vendita del bene o servizio fornito nelle casse dello Stato con conseguente perdita di introiti per il bilancio pubblico.

Questi fenomeni possono avere ripercussioni sulla crescita economica di un paese in quanto minori entrate possono implicare sia una minore possibilità di

finanziare progetti di investimento produttivi sia un ulteriore inasprimento dell'aliquota fiscale – a parità di *deficit* di bilancio –. Ma l'inasprimento dell'aliquota fiscale può incoraggiare ulteriormente la corruzione, perché aumenta l'incentivo da parte dell'imprenditore ad evadere le tasse pagando una tangente ad un ispettore delle tasse corrotto.

Per quanto riguarda il lato delle uscite, la corruzione può sia far lievitare le spese sia può alterare la composizione della spesa pubblica.

Infatti, la presenza di corruzione nella gestione delle categorie di spesa pubblica può determinare una distorsione nelle risorse destinate alle categorie stesse. Infatti in presenza di corruzione le risorse pubbliche possono essere dirottate verso quei progetti di ampie dimensioni, difficilmente controllabili nella quantificazione del valore di mercato; i burocrati (Shleifer e Vishny, 1993) cercheranno di rivolgere le risorse pubbliche verso l'acquisto di beni che minimizzano il rischio di essere scoperti, impegnandosi per esempio nell'acquisto di macchinari molto costosi che non hanno un prezzo di mercato chiaro e facilmente identificabile. Queste affermazioni generiche sono state supportate dal lavoro di Tanzi e Davoodi (1997), che sottolineano l'influenza negativa della corruzione sulla crescita ed il suo impatto sul bilancio pubblico. La corruzione di cui ci si occupa in questo contesto è una corruzione politica, o comunque una corruzione “di alto livello”, legata ad investimenti in capitale. L'evidenza empirica mostra alcuni importanti risultati:

- 1) la corruzione tende ad aumentare la dimensione dell'investimento pubblico, in quanto le spese pubbliche sono soggette a manipolazioni da parte dei burocrati di “alto” livello tesi ad estrarre il maggior numero di tangenti;
- 2) la corruzione tende ad alterare la composizione della spesa pubblica, spostando le risorse dalle operazioni necessarie per il mantenimento delle attrezzature già acquistate verso nuove attrezzature;
- 3) la corruzione sposta risorse pubbliche dai progetti necessari per la salute e l'educazione (Mauro, 1997) ad altri progetti dai quali è più semplice per i burocrati estrarre tangenti;
- 4) la corruzione riduce la produttività degli investimenti pubblici e delle infrastrutture.

Quando la corruzione gioca un ampio ruolo nella selezione dei progetti di investimento, allora il risultato è una forte distorsione delle componenti di spesa del bilancio destinate agli investimenti: alcuni progetti sono stati completati e mai usati poiché inutili, altri sono molto più grandi e complessi del necessario, altri sono di qualità talmente bassa che necessitano di continue riparazioni. Inoltre, Mauro (1997) nella sua analisi empirica evidenzia che non solo la corruzione

fa diminuire la produttività degli investimenti e la crescita economica, ma altera la composizione della spesa pubblica specificatamente riducendo la quota spesa in educazione: la spesa pubblica per l'educazione è negativamente e significativamente associata alla corruzione. Se la corruzione riduce le spese in educazione da parte del governo – area poco prolifica per le tangenti – nei limiti in cui l'istruzione è una componente importante della crescita economica, allora la corruzione via minore istruzione, scoraggerà la crescita.

## 5. - Conclusioni

Come evidenziato dai dati oggi disponibili, la corruzione ha assunto un ruolo sempre più ampio nello scenario economico internazionale, ma non è un fenomeno nuovo. Nel IV secolo a.C. il bramino Kautilya, noto come Chanakya e primo ministro di un re indiano, scrisse un libro sull'arte del governare dal titolo *Arthashastra* che potrebbe essere tradotto, come suggerito da Amartya Sen, con "Economia Politica". In questo scritto si ritrovano riferimenti al fenomeno della corruzione. Per Kautilya, contemporaneo di Aristotele, chi governa deve usare ogni mezzo per raggiungere i propri obiettivi mentre regole di onestà sembrano dover valere solo per i sudditi. Tra le sue sentenze, la più celebre è quella relativa alla difficoltà di riuscire a provare la disonestà finanziaria di un pubblico ufficiale, una difficoltà pari almeno a quella di scoprire "quanta acqua può bere un pesce che nuota liberamente nell'acqua" (Kautilya, 1990). Viene quindi spontaneo chiedersi, visto che la corruzione è sempre esistita, perché solo di recente tanta attenzione viene dedicata a questo fenomeno. Le risposte possono essere molteplici e non esaustive, ma soprattutto non verificabili empiricamente in quanto solo recentemente è stata costruita una valutazione quantitativa della corruzione.

La fine della guerra fredda ha fermato l'ipocrisia politica di alcuni paesi industrializzati che ignoravano l'esistenza della corruzione. Forse per la mancanza di informazione o la riluttanza a parlare di tale fenomeno, c'è stata una tendenza nelle economie centralmente pianificate a non focalizzare l'attenzione sul problema. Oggi è noto che paesi come l'ex Unione Sovietica hanno avuto una corruzione molto diffusa e l'incremento avvenuto negli ultimi anni del numero dei paesi democratici e con libera stampa ha creato un ambiente in cui parlare di corruzione non è considerato un tabù. A causa della progressiva globalizzazione dei mercati, individui appartenenti a paesi con scarsa corruzione sono venuti in contatto con operatori appartenenti a paesi molto corrotti e questo ha contribuito a

riservare al fenomeno una maggiore attenzione. Inoltre, come già evidenziato, un crescente ruolo è stato giocato da organizzazioni non governative, come Transparency International, nel pubblicizzare il problema e cercare di creare movimenti anti-corruzione in diversi paesi, ma anche diverse organizzazioni internazionali come IMF, World Bank e OECD hanno giocato un ruolo rilevante nella lotta contro questa pratica. Infine, può essere che la maggiore attenzione dedicata di recente al fenomeno della corruzione rifletta una crescita di tale fenomeno nelle ultime decadi, una crescita che è culminata in un picco degli anni '90.

L'analisi svolta ha avuto lo scopo di guardare alla corruzione da un punto di vista economico, tralasciando gli aspetti etici e/o morali della questione che sembra essere sempre più un fenomeno non isolato ma una pratica diffusa e spesso accettata.

La corruzione politica è ormai all'ordine del giorno nella cronaca dei quotidiani di tutti i paesi ed il caso di Tangentopoli non è stato assolutamente isolato. Mentre l'Italia nei primi anni novanta, e sembrerebbe di nuovo oggi, viene investita dall'inchiesta di Tangentopoli, in Pakistan il presidente della Repubblica revoca l'incarico di primo Ministro a Benazir Bhutto, con l'accusa di corruzione, in Brasile il Presidente Fernando Collor de Mello si dimette cercando di evitare la condanna, in Venezuela il presidente Carlos Andrés Pérez è sospeso dalla carica per corruzione. In Germania nel 2000 la procura di Bonn mette sotto accusa l'ex cancelliere Kohl per una serie di finanziamenti ricevuti dalla CDU e in Francia nel 2002 si dimette un magistrato, il giudice Eric Halphen che indagava sulle finanze occulte dei gollisti e del presidente Jacques Chirac. Questi citati sono solo una parte – la più macroscopica – degli episodi accaduti in alcuni paesi del mondo cui la cronaca quotidiana ci ha abituato e che non ci fanno ben sperare per il futuro. Tutto ciò, nonostante la maggior parte dei paesi riconosca nella corruzione un fenomeno preoccupante, anche dal punto di vista economico, e affermi di voler contrastare con tutti i possibili mezzi tale fenomeno. Sembra che a poco sia servita l'*Anti-Bribery Convention* approvata dai paesi dell'Oecd nel 1997 o la Convenzione del 2003 dei membri dell'Unione africana e la recente Convenzione contro la corruzione approvata dall'Assemblea delle Nazioni Unite.

Dal punto di vista della produzione scientifica, la maggior parte della letteratura recente, sia teorica che applicata, sottolinea l'impatto negativo della corruzione sul contesto economico, in quanto può provocare una distorsione nell'allocazione dei talenti, degli investimenti e più in generale delle risorse. Ma tale relazione non è così scontata poiché vi sono dei lavori (Barreto, 2000; Del Monte e Papagni, 2001; Coppier *et al.*, 2013 e Acemoglu e Verdier, 1998 e 2000)

dai quali emerge una possibile non linearità nel rapporto tra la corruzione e la crescita economia. La presenza dello Stato, volto a rimuovere forme diverse di fallimento di mercato, a sua volta fa emergere il fenomeno della corruzione dovuto ad un imperfetto allineamento delle funzioni obiettivo dell'agente (il burocrate) e del principale (lo Stato). Il *trade-off* tra i due tipi di fallimento porta ad identificare un livello "intermedio" ottimale di fallimento pubblico capace di sostenere adeguatamente l'azione dello Stato.

In questo lungo viaggio, ho cercato di analizzare dal punto di vista economico il crescente fenomeno della corruzione, nella speranza di aver fornito al lettore strumenti utili per meglio comprendere il problema. Chiaramente, l'analisi risulta non esaustiva data la rilevanza e la complessità, ma rimane la speranza di aver creato curiosità nel lettore e voglia di conoscere meglio un fenomeno che continuerà ad accompagnare ancora per molto il nostro cammino.

## BIBLIOGRAFIA

- ACEMOGLU D. - VERDIER T., «Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach», *The Economic Journal*, vol. 108, no. 450, 1998, pages 1381-1403.
- .-.-, «The Choice Between Market Failures and Corruption», *American Economic Review*, vol. 91, no. 1, 1998, 2000, pages 194-211
- ADES A. - DI TELLA R., «Rents, Competition, and Corruption», *The American Economic Review*, vol. 89, Issue 1999, pages 982-995.
- AKERLOFF G. - YELLEN J., «Gang Behaviour, Law Enforcement and Community Values», in AARON H.J. - MANN T.E. - TAYLOR T. (eds.), *Values in Public Policy*, Washington, Brooking, 1994.
- ALESINA A. - BAQIR R. - EASTERLY W., «Public Goods and Ethnic Divisions», *Quarterly Journal of Economics*, no. 114(4), 1999, pages 1243-1284.
- ALESINA A. - DEVLSESCHAWUER A. - EASTERLY W. - KURLAT S. - WACZIARG R., «Fractionalization», *Journal of Economic Growth*, no. 8, 2003, pages 155-194.
- ALESINA A. - DRAZEN A., «Why Are Stabilizations Delayed?», *American Economic Review*, no. 81, 1991, pages 1170-1188.
- ALESINA A. - SPOLAORE E., «On the Number and Size of Nations», *Quarterly Journal of Economics*, no. 112(4), 1997, pages 1027-1053.
- ASHRAF Q. - GALOR O., «The “Out of Africa” Hypothesis, Human Genetic Diversity and Comparative Economic Development», *American Economic Review*, American Economic Association, no. 103(1), 2013, pages 1-46.
- BARDHAN P., «Corruption and Development: A Review of Issues», *Journal of Economic Literature*, vol. 35, no. 3, 1997, pages 1320-1346.
- BARRETO R., «Endogenous Corruption in a Neoclassical Growth Model», *European Economic Review*, vol. 44, 2000, pages 35-60.
- BECKER P. - MAKER M.W., «A Comparison of Bribery and Bidding in Thin Market», *Economic Letters*, no. 20, 1986, pages 1-5.
- BENSON B.L. - BADEN J., «The Political Economy of Governmental Corruption: The Logic of Underground Government», *Journal of Legal Studies*, no. XIV, 1985, pages 391-410.
- BESLEY T. - MCLAREN J., «Taxes and Bribery: The Role of Wage Incentives», *The Economic Journal*, no. 103, 1993, pages 119-141.
- BETANCOURT R., «Markets, The State and Corruption in a PCPC Reform Process: Why China and Vietnam Grow while Cuba Stagnates», *IRIS Working Paper*, no. 180, 1995.
- BLISS C. - DI TELLA R., «Does Competition Kill Corruption?», *Journal of Political Economy*, vol. 105, Issue 5, 1997, pages 1001-1023.
- CARLUCCI A., *Tangentomani*, Baldini e Castoldi, Milano, 1992 .

- CAZZOLA F., *L'Italia del pizzo. Fenomenologia della tangente quotidiana*, Einaudi, Torino, 1992.
- CERQUETI R. - COPPIER R. - PIGA G., «Corruption, Growth and Ethnolinguistic Fractionalization: A Theoretical Game Model», *Journal of Economics*, vol. 106, 2012, pages 153-181.
- COPPIER R. - COSTANTINI M. - PIGA G., «The Role of Monitoring of Corruption in a Simple Endogenous Growth Model», *Economic Inquiry*, vol. 51, 2013, pages 1972-1985.
- DELLA PORTA D., «Actors in Corruption: Business Politicians in Italy», in *Corruption in Western Democracies*, *International Social Science Journal*, no. 48, 1996, pages 349-364.
- DELLA PORTA D. - VANNUCCI A., *Corruzione politica ed amministrazione pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- DEL MONTE A. - PAPAGNI E., «Public Expenditure, Corruption and Economic Growth», *European Journal of Political Economy*, no. 17(1), 2001, pages 1-16.
- DIXIT A., *The Making of Economic Policy*, MIT Press, 1999.
- HUNTINGTON S.P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.
- KAUFMANN D. - WEI S.J., «Does, "Grease Payment" Speed Up the Wheels of Commerce?», *NBER Working Paper Series*, no. 7093, 1999.
- KNACK S. - KEEFER P., «Institutions and Economic Performance: Cross-Country Test Using Alternative Institutional Measures», *Economics and Politics*, vol. 7, Issue 3, 1995, pages 207-227.
- JAIN A.K., «Corruption: A Review», *Journal of Economic Survey*, no. 1, 2000, pages 71-121.
- .-, *The Political Economy of Corruption*, Routledge London and New York, (ed.) 2001.
- LEFF N.H., «Economic Development through Bureaucratic Corruption», *American Behavioral Scientist*, vol. 8, 1964, pages 8-14.
- LIEN D., «A Note on Competitive Bribery Games», *Economic Letters*, no. 22, 1986, pages 337-341.
- LUI F., «An Equilibrium Queuing Model of Bribery», *Journal of Political Economy*, vol. 93(4), 1985, pages 760-781.
- MAURO P., «Corruption and Growth», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110(3), 1995, pages 681-712.
- .-, «The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis», in ELLIOT K.A. (ed.), *Corruption in the Global Economy*, Washington, Institute for International Economics, 1997.
- MERTON R.K., *Social Theory and Social Structure*, New York, Free Press, 1957.
- MURPHY K. - SHLEIFER A. - VISHNY R., «The Allocation of Talent: Implications for

- Growth», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, no. 2, 1991, pages 503-530.
- ROSE-ACKERMAN S., «The Economics of Corruption», *Journal of Public Economics*, vol. 4, Issue 4, 1975, pages 187-203.
- . , *Corruption, A Study in Political Economy*, Academic Press, 1978.
- . , «Democracy and “Grand” Corruption», *International Social Science Journal*, Corruption in Western Democracies, no. 48, 1996, pages 365-380.
- . , *Corruption and Government*, Cambridge University Press, 1999.
- SHAPIRO C. - STIGLITZ E.J., «Involuntary Unemployment as a Worker Discipline Device», *American Economic Review*, no. 74, 1984, pages 433-444.
- SHLEIFER A. - VISHNY R., «Corruption», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 108(3), 1993, pages 599-617.
- . , «Politicians and Firms», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 109(4), 1994, pages 995-1025.
- STIGLITZ E.J., *Il ruolo economico dello Stato*, Bologna, Il Mulino, 1992.
- SVENSSON J., «Foreign Aid and Rent-Seeking», *Journal of International Economics*, no. 51(2), 2000, pages 437-461.
- TANZI V., «Corruption, Governmental Activities and Markets», *IMF Working Paper*, no. WP/94/94, 1994.
- TANZI V. - DAVOODI T., «Corruption, Public Investment and Growth», *IMF Working Paper*, no. WP/97/139, 1997.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Global Corruption Report 2001*, 2001.
- . , «Background Information to the CPI», in <http://www.transparency.org/cpi/2013>
- TREISMAN D., «The Cause of Corruption: A Cross-National Study», *Journal of Public Economics*, no. 76, 2000, pages 399-457.
- VAN RIJCKEGHEM C. - WEDER B., «Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?», *Journal of Development Economics*, no. 65, 2001, pages 291-307.
- WEBER M., *Economy and Society*, University of California Press, Berkeley, 1978.
- WEI S., *Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Minor Obstacle?*, Harvard University and National Bureau of Economic Research, 1998.

