

CORRUZIONE, CAPITALE SOCIALE, SVILUPPO.

Stefano Zamagni

Università di Bologna

Presidente Commissione Scientifica di AICCON

AICCON - Associazione Italiana per la Promozione della Cultura della Cooperazione e del Non Profit è il Centro Studi promosso dall'Università di Bologna, dall'Alleanza delle Cooperative Italiane e da numerose realtà, pubbliche e private, operanti nell'ambito dell'Economia Sociale, con sede presso la Scuola di Economia, Management e Statistica di Forlì.

L'Associazione ha l'obiettivo di incoraggiare, supportare e organizzare iniziative per promuovere la cultura della solidarietà, con particolare attenzione alle idealità, prospettive e attività delle Cooperative e delle Organizzazioni Non Profit.

www.aiccon.it

“L'onestà viene lodata, ma la si lascia morire di freddo”.
(Probitas laudatur et alget)

Si legge nel Rapporto GRECO (“Group of States against Corruption”) del 2011: “La corruzione è profondamente radicata in diverse aree della pubblica amministrazione, nella società civile, così come nel settore privato. Il pagamento delle tangenti sembra pratica comune per ottenere licenze e permessi, contratti pubblici, finanziamenti, per superare gli esami universitari, esercitare la professione medica, stringere accordi nel mondo calcistico ecc.... La corruzione in Italia è un fenomeno pervasivo e sistemico che influenza la società nel suo complesso.”(GRECO, Evaluation Report on Italy, May 2011). Inquietante è pure il risultato di un sondaggio svolto da Eurobarometro nel 2009: la percentuale di italiani che avevano ricevuto un’offerta di tangenti nell’anno precedente era del 17% , mentre il medesimo dato riferito alla media dei paesi europei era del 9% (*Eurobarometer, Attitudes of Europeans towards corruption, Special Eurobarometer, 325/2009*). Infine una rilevazione di *Transparency International* del 2010 ci informa che il 13% dei cittadini italiani ha dichiarato di aver pagato, in un modo o nell’altro, tangenti per avere accesso a non pochi servizi pubblici (la media dei paesi dell’unione europea era del 5%).

Questi e tanti altri dati del genere valgono a farci intendere la gravità per il nostro paese del fenomeno in questione . Del quale conosciamo ormai molto bene gli effetti devastanti, il più rilevante dei quali è quello di rappresentare uno dei più seri ostacoli allo sviluppo. Ciò avviene attraverso una pluralità di canali tra loro connessi. Alti tassi di corruzione abbassano il tasso di investimento e indeboliscono gli effetti delle politiche industriali. Soprattutto scoraggiano gli investimenti diretti esteri. La corruzione, inoltre, induce gli operatori ad evadere o eludere i doveri della tassazione (“Se per ottenere un determinato servizio o permesso dalla pubblica amministrazione oppure se per ricevere in tempi ragionevoli una certa risposta accetto di pagare una tangente, mi sentirò poi legittimato ad evadere a mo’ di compensazione per quanto da me pagato”). A sua volta, un tale atteggiamento rafforza la tendenza a ritardare o rallentare le transazioni da parte della burocrazia.

Ma v’è di più. La corruzione, sia pubblica sia privata, comportando dei costi a carico del corruttore, fa sì che questi per ricavarne un vantaggio netto debba necessariamente violare le regole del processo competitivo. Si spiega così perché la corruzione mette a repentaglio il corretto funzionamento del mercato e, per questa via, compromette la sostenibilità economica del sistema nel quale essa attecchisce. Non solo, ma la corruzione tende, col tempo, a diffondere tra la popolazione la sub-cultura della rendita parassitaria e dunque a scoraggiare la propensione all' investimento; il quale comporta sempre un qualche rischio. La pratica del *rent-seeking* affievolisce perciò lo spirito imprenditoriale. Prova ne è che dove più alto è il livello di corruzione, più basso è il tasso di imprenditorialità e, in definitiva, il ritmo di sviluppo.

Infine, la pratica della corruzione vanifica il principio di eguaglianza e costituisce pertanto una grave minaccia alla fruibilità della democrazia, che – come noto – postula quel principio. Ciò è dovuto al fatto che la corruzione viola il canone della giustizia distributiva, dal momento che assegna quote –

più o meno rilevanti – di ricchezza a chi non ha alcun titolo per meritarselo. In questo preciso senso, corruttore e corrotto non solamente violano la legge positiva, ma infrangono pure la legge morale – il che è certamente più grave. Ecco perché la corruzione, come espressione di illegalità, è un ostacolo alla crescita economica, oltre che un serio impedimento al progresso civile e morale di una comunità.

Nell'ordinamento stilato da *Transparency International*, l'Italia con un indice di 3.9 occupa un posto vergognosamente basso nella classifica dei paesi in base alla corruzione. (L'indice corre da 10 - corruzione minima - a 0 - corruzione massima). La classifica vede in testa i paesi del Nord Europa (Danimarca e Finlandia con 9.4; Svezia e Norvegia con 9 ecc.) e in coda la Somalia con 1. L'Italia che è il paese che ha dato i natali al diritto con un indice di 3.9 è a pari livello del Ghana! Ebbene, essere consapevoli del fatto che la lotta alla corruzione, per quanto lunga e ardua, è qualcosa di possibile, come l'esempio di Singapore insegna – paese che in pochi decenni è passato da paese tra i più corrotti al mondo a paese tra i più virtuosi – apre alla speranza. Il senso di quanto precede è che il comportamento corrotto possiede una dimensione morale ben precisa e non solo una dimensione giuridica e/o economica. La corruzione, cioè, non chiama in causa la sola norma penale e la sola norma sociale, ma anche – e direi soprattutto – quella morale. Eppure, è questo un punto che quasi sempre viene trascurato nel dibattito in materia.

Così come trascurata è l'analisi rigorosa delle cause profonde della corruzione. Sappiamo che la

mentalità corruttiva è legata a doppio filo alle tradizioni culturali del paese; al suo assetto istituzionale (più alto il tasso di burocratizzazione di un paese, più elevata è *coeteris paribus* la corruzione) al tipo di politiche pubbliche attuate dagli organi di governo (quanto più ampia è la gestione diretta dei servizi da parte della pubblica amministrazione tanto più vasto risulterà lo spazio della corruzione). Ma quel che ancora non conosciamo a sufficienza sono i modi attraverso i quali si sviluppa il contagio della corruzione; vale a dire, non conosciamo i meccanismi della sua diffusione.

Il punto di vista che qui difendo è che le caratteristiche proprie della nostra corruzione – endemicità e trasversalità rispetto alle variabili sia sociali sia territoriali – sono in buona parte attribuibili alla carenza di capitale sociale inteso come rete complessa di fiducia generalizzata. Non è la fiducia particolaristica ciò che fa difetto al nostro paese, ma quella generalizzata. Nei termini della ben nota distinzione introdotta dal politologo americano Robert Putnam, è il capitale sociale di tipo *bridging* ciò di cui difetta l'Italia; non certo il capitale sociale di tipo *bonding*, che è all'origine di quel "familismo amorale" di cui aveva già parlato nel 1958 l'antropologo A. Banfield.

Come ci ha insegnato Antonio Genovesi nel suo Lezioni di Economia Civile (1765), fiducia – dal latino *fides* – significa letteralmente corda; quanto a dire che la fiducia non è un vago sentimento morale o una generica disposizione d'animo, ma un legame tra due o più soggetti. In quanto tale, la fiducia è un bene relazionale che postula una qualche formula di reciprocità. Sono i legami tra persone, piuttosto che le qualità individuali delle stesse, a costituire il capitale sociale. Il quale sarà di tipo *bonding* se le corde sono tese tra membri dello stesso gruppo etnico, della stessa famiglia, del medesimo clan etc. – da cui la spinta verso forme variamente articolate di

neocorporativismo. Sarà invece di tipo *bridging* se le corde legano persone "lontane", che non si conoscevano tra loro.

Laddove c'è scarsità di capitale sociale di tipo *bridging*, i cittadini cercano sostegno o rifugio nel proprio gruppo, il cui interesse finisce così col prevalere su quello generale del corpo politico (o addirittura lo sostituisce).

Corrompere significa, letteralmente, "rompere assieme". Cosa? La regola. E bisogna essere in due per attuare la corruzione: ci vuole il corruttore e il corrotto (non così ad esempio nella evasione fiscale). La corruzione è dunque il non rispetto della regola da parte, sia di chi sarebbe tenuto ad applicarla sia di chi sarebbe tenuto ad osservarla, per trarne un guadagno o un vantaggio privato. È pertanto il contenuto della regola a delimitare il perimetro della corruzione. Un medesimo atto può essere considerato corruzione in un certo contesto, e non corruzione in un altro. (Un esempio per tutti: negli USA, il cittadino che ha la necessità di ricevere in tempi rapidi il suo passaporto paga una certa somma all'ufficio competente. In un altro paese, ciò potrebbe essere considerato corruzione.) Da quanto precede si trae un'implicazione importante: le regole vanno fatte bene e in un numero strettamente necessario. Solo così si può sperare che si diffonda tra i cittadini il convincimento che la corruzione è un gioco a somma negativa, un gioco cioè che alla lunga danneggia tutti.

Da cosa dipende che il cittadino percepisca o congetтури che gli altri concittadini le osservino? Come si sa, il contratto sociale si basa, per funzionare, sul presupposto che la legge "comandi" il rispetto dei termini contrattuali da parte dei sottoscrittori o attraverso la minaccia di sanzioni oppure sul presupposto che tra i cittadini si instaurino aspettative reciproche di *compliance*. Ora, poiché la prima via - quella delle sanzioni - non sempre è pervia, ed è comunque costosa, è sulla seconda via che occorre puntare - quella che si avvale di meccanismi virtuosi di attese soddisfatte. Ebbene, ciò si verifica tutte le volte in cui il capitale sociale di tipo *bridging* presente nella comunità ha raggiunto la massa critica, quella cioè oltre la quale inizia a produrre risultati il meccanismo virtuoso. Se so o mi aspetto che almeno un x per cento di cittadini non indulga a pratiche corruttive, anch'io farò altrettanto. In caso contrario, mi riterrò "giustificato" nel cercare di corrompere a mia volta. In quest'ultimo caso, non ci sarà altro modo che quello dello strumento coercitivo per ottenere un qualche risultato positivo. Invece, superata la massa critica, la sanzione legale diviene ridondante o addirittura controproducente, il che significa che la coercizione è un sostituto molto imperfetto della *compliance* (per un approfondimento del discorso, rinvio al mio "Il contribuente virtuoso" in A. Gentile e S. Giannini (a cura di) *Evasione fiscale e tax compliance*, Bologna, Il Mulino, 2012).

Un punto questo che P. C. Tacito dimostrò di avere ben compreso quando scrisse "*corruptissima res publica, plurimae leges*" ("le leggi abbondano quando lo Stato è molto corrotto"). Il punto che merita una sottolineatura è che la corruzione come *pattern* sociale di comportamento tende a persistere nel tempo, nonostante i sistemi coercitivi, perché, data la storia pregressa, i segnali che il soggetto andrebbe a trasmettere con un comportamento virtuoso verrebbero comunque interpretati come se essi pervenissero da un soggetto con intenzionalità perversa. Il che scoraggia il soggetto dall'adempiere ai propri doveri civili. Circoli viziosi del genere possono essere spezzati solamente se si costituisce una minoranza profetica (cioè una massa critica di virtuosità), il cui comportamento viene reso altamente

visibile.

Che fare, allora, per giungere alla massa critica? Quale la strategia da perseguire? Sappiamo che l'entità della soglia critica, non è fissata una volta per tutte, ma varia a seconda del paese e del periodo storico che si considerano. Solo un'indagine di natura empirica può dunque stabilire quanto elevata ha da essere in un determinato paese la percentuale di coloro da cui ci si aspetta un comportamento di tipo cooperativo. Quel che si può dire, in generale, è che i fattori strategici da cui dipende la massa critica sono il grado di espressività delle leggi del paese, per un verso, e la predisposizione di un "codice premiale" a favore di chi non si avvale della corruzione, per l'altro verso. Vediamo di che si tratta.

Come bene ha illustrato Ruth Benedict (1946), tre sono i tipi di norme di cui una società abbisogna per la sua sostenibilità: le norme legali, espressione del potere coercitivo dello stato, la cui esecutorietà è associata a ben definiti sistemi di coercizione; le norme sociali, che sono il precipitato di convenzioni e tradizioni più o meno antiche, e la cui esecutorietà dipende dalla vergogna che sempre accompagna la stigmatizzazione di comportamenti devianti (perdita di *status* e discriminazione sociale); le norme morali, espressione di codici, religiosi e non, la cui violazione mette in moto il meccanismo del senso di colpa. Al filosofo americano Bernard Williams si deve la distinzione tra civiltà della vergogna e civiltà della colpa e l'affermazione del pensiero per cui il passaggio dalla prima alla seconda ha rappresentato un autentico progresso morale. Ciò in quanto "le esperienze primitive della vergogna hanno a che fare con la vista e con l'essere visto", la colpa invece pone "le sue radici nell'ascolto", nel sentir "risuonare in se stessi la voce del giudizio".

Quale il nesso fra le tre tipologie di norme? Che se le leggi che vengono promulgate "marciano contro" o non sono congruenti con le norme sociali e, ancor più, con le norme morali prevalenti nella società, non solamente le prime non produrranno i risultati desiderati (non è certamente possibile sanzionare tutti i loro violatori), ma quel che è peggio esse andranno a minare le credibilità e/o l'accettabilità delle altre due categorie di norme, minacciando così la stabilità dell'ordine sociale stesso. È quel che succede con quelle che oggi si chiamano "*inexpressive laws*", cioè leggi che non riescono ad esprimere quei valori che sorreggono l'architettura istituzionale di una determinata società. Salvo rare eccezioni, la scienza sociale è ancora muta circa le relazioni esistenti fra i tre tipi di norme. La divisione del lavoro intellettuale è tale che economisti e giuristi si occupano solo di incentivi materiali e di leggi; i sociologi soltanto di norme sociali (e del loro effetto sull'identità collettiva e sulla pressione di gruppo) e gli eticisti di norme morali. Non è allora difficile darsi conto del perché gran parte delle nostre norme giuridiche siano così "*inespressive*" e dunque non sono in grado di generare gli effetti sperati.

È agevole darsene conto solo che si consideri che nella realtà norme legali, sociali e morali sono sempre tra loro intrecciate e interconnesse. Tenerle separate non può allora che produrre risultati perversi. Perché? Per rispondere, occorre volgere l'attenzione ai sistemi motivazionali che presiedono ai comportamenti umani. Si è soliti distinguere tra motivazioni estrinseche (compio una certa azione per il vantaggio, monetario o di altro tipo, che ne ricavo); intrinseche (l'azione ha un valore non strumentale e la compio perché mi assicura una remunerazione non materiale, simbolica);

trascendenti (realizzo una certa opera perché desidero che altri ne traggano vantaggio; in altro modo, perché voglio coscientemente produrre esternalità positive a favore di altri). Dalla prevalenza nelle persone dell'uno o dell'altro tipo di motivazione discendono i comportamenti che si osservano nella realtà: antisociali (è tale, ad esempio, il comportamento dell'invidioso che trae vantaggio dalle disgrazie altrui oppure dell'evasore incallito); asociali (quello dell'*homo oeconomicus* che vuole né danneggiare né avvantaggiare gli altri, e che paga le tasse solo se anche altri, almeno in una certa misura, fanno altrettanto); prosociali (quello dell'*homo reciprocans* di colui che sceglie di pagare le tasse qualunque cosa facciano gli altri).

Come la storia insegna e l'esperienza quotidiana conferma, i tre tratti comportamentali sono sempre presenti nelle società di umani. Quel che muta da una società all'altra è la combinazione dei tipi: in alcune fasi storiche prevalgono comportamenti antisociali e/o asociali, in altre quelli prosociali, con esiti sul piano economico e su quello del progresso civile che è facile immaginare. Si pone la domanda: da cosa dipende che in una data società, in una data epoca storica, la composizione organica dei tratti umani comportamentali sia dell'un tipo o dell'altro? Il fattore decisivo è la qualità del cosiddetto capitale istituzionale, cioè la qualità del disegno dell'apparato legislativo. Ad esempio, se il legislatore, facendo propria una visione di tipo hobbesiano, secondo cui l'uomo è un ente malvagio fin nello stato di natura e quindi è un soggetto antisociale, confeziona norme che caricano sulle spalle di tutti i cittadini pesanti sanzioni allo scopo di assicurarne l'esecutorietà, è evidente che i cittadini prosociali (e anche quelli asociali), che non avrebbero certo bisogno di quei deterrenti, non riusciranno a sopportare a lungo il peso conseguente e quindi, sia pure *oborto collo*, tenderanno a modificare per via endogena il proprio sistema motivazionale. Come hanno scritto Bar-Gill e Fershtam (2004) "Le regole legali non si limitano a fornire incentivi; esse cambiano le persone". È questo il cosiddetto meccanismo del *crowding out* (spiazzamento): leggi di marca hobbesiana tendono a far aumentare nella popolazione la percentuale delle motivazioni estrinseche e quindi ad accrescere la diffusione dei comportamenti di tipo antisociale. Un'idea questa che già Platone aveva anticipato quando scriveva: "Le persone buone non hanno bisogno delle leggi che dicano loro di agire in modo responsabile; mentre le persone cattive troveranno sempre un modo per eludere le leggi". Proprio perché i tipi antisociali non sono, in fin dei conti, così tanto disturbati dal costo dell'*enforcement* delle norme legali, dal momento che cercheranno in tutti i modi di eluderle.

Ebbene, si dimostra che, *coeteris paribus*, quanto più elevato è il grado di inespressività delle leggi, tanto più elevata è la corruzione. Non è difficile darne ragione. Leggi espressive facilitano la diffusione e l'affermazione tra i cittadini di valori positivi e rafforzano le sottostanti norme sociali e morali. Il viceversa accade con leggi non espressive.

Il secondo principale fattore da cui dipende il raggiungimento della massa critica è assai efficacemente descritto dall'illuminista napoletano Giacinto Dragonetti quando nel celebre saggio *Delle virtù e dei premi* (1766) scrive: "Quello che in altrui giovamento opera oltre o quanto le legge ad esso richiede merita special guiderdone [ricompensa]: se contribuisce in comune più degli altri, ne deve per ragione di risentire maggior utile... Non si opponga che quando alle virtù abbiano proposto la loro mercede [sia fissato

un valore] si riguarderanno non più come azioni generose, ma mercenarie; in modo che però saranno sempre un prodotto di sforzo vigoroso e magnanimo. La scarsezza delle virtù è ai giorni nostri un effetto della mancanza dei premi " (corsivo aggiunto).

È difficile trovare, nel XVIII secolo, pensatori più lucidi e lungimiranti di Dragonetti sul tema qui in discussione. Si confronti tale brano con quello corrispondente di Cesare Beccaria in *Dei delitti e delle pene* del 1765: "Le leggi sono condizioni colle quali uomini indipendenti e isolati si unirono in società, stanchi di vivere in un continuo stato di guerra, e di godere una libertà resa inutile dall'incertezza di conservarla. Essi ne sacrificarono una parte per goderne il restante con sicurezza e tranquillità". È agevole verificare l'influenza su Beccaria della linea di pensiero hobbesiana quale emerge sia dal *De Cive* (1642) sia dal *Leviatano* (1651), le due grandi opere del filosofo inglese Thomas Hobbes. In definitiva, il punto importante da sottolineare è che una società che offre opportunità per facilitare l'esercizio di comportamenti virtuosi è una società che favorisce concretamente la diffusione di pratiche anticorruzione.

Invero – ha scritto Dragonetti- "essendo la virtù un prodotto non del comando della legge , né del contratto, ma della libera nostra volontà , non ha su di esse la società diritto veruno. La virtù per verun conto non entra nel contratto sociale; e se si lascia senza premio, la società commette un'ingiustizia simile a quella di chi defrauda l'altrui sudore."

Se ne comprende agevolmente la ragione. Il fatto è che la vita virtuosa è la vita migliore non solo per gli altri ma anche per se stessi. È in ciò il significato proprio della nozione di bene comune, il quale non è riducibile alla mera sommatoria dei beni individuali. Piuttosto, il bene comune è il bene dello stesso essere in comune. Si noti che mentre pubblico è contrario di privato, comune è contrario di proprio. Al tempo stesso, però, il bene comune non è dissociabile dal bene individuale. Il bene del singolo non scompare, in modo indifferenziato, all'interno di una grandezza che è la sommatoria dei beni dei singoli. È in ciò la differenza profonda tra bene comune e bene totale.

Vado a concludere. A differenza di quanto la scuola di Chicago ha teorizzato, la corruzione non è una forma particolare di azzardo morale che prende piede nelle organizzazioni. Secondo tale modo di concettualizzare il fenomeno – il contributo di Gary Becker è stato decisivo al riguardo- corruttore e corrotto , in quanto agenti razionali effettuano un calcolo dei costi e dei benefici associati all'atto corruttivo e decidono di conseguenza . Questo modo veramente riduzionista di trattare la questione ha prodotto una conseguenza deleteria nel disegno delle politiche di lotta alla corruzione. Le quali politiche si sono troppo limitate a reprimere il fenomeno con l'impiego di mezzi di natura penalistica . Eppure si dovrebbe sapere che la norma penale se vale per scoraggiare singoli effetti delittuosi o per accertare responsabilità singole, non è adeguata per incidere sulla costituzione morale dei cittadini. E la corruzione ha proprio a che vedere con il sistema motivazionale delle persone. Non si può pensare di estirpare la "mala bestia" della corruzione per legge. Ecco perché una strategia vincente non può che essere quella che mira alla ricostruzione , tra la popolazione, del capitale sociale di tipo *bridging*, secondo le linee sopra abbozzate.