

Corruzione, malcostume amministrativo e strategie etiche.

Il ruolo dei codici.*

Silvano Belligni*

Department of Public Policy and Public Choice “Polis”

University of Eastern Piedmont “Amedeo Avogadro”

Corso Borsalino, 50 - 15100 Alessandria - Italy

Phone: +39.0131.283.745

FAX: +39.0131.263.030

www.al.unipmn.it/~segrsp/Fac_Scienze_Politiche_II/dip_pol_pub/index.html

*e-mail: belligni@cisi.unito.it

Abstract: La discrezionalità è un elemento ineludibile dell’azione amministrativa. Essa deriva dall’incompletezza dei contratti e dalle asimmetrie informative che caratterizzano ogni relazione di agenzia. Pur costituendo una risorsa di crescente rilievo dei sistemi amministrativi pubblici, la discrezionalità dei civil servants incrementa le possibilità di abuso di potere e di collusione. Si pone perciò il problema di tenerne sotto controllo le possibili degenerazioni in termini di malcomportamento amministrativo e di corruzione senza inibirne le potenzialità positive. Allo scopo è ipotizzabile una combinazione di strategie istituzionali e organizzative e di strategie etiche. In questo quadro un ruolo significativo può essere svolto dai codici etici o di condotta, in quanto strumenti di guida e di controllo del comportamento dei pubblici funzionari. I codici definiscono un sistema di incentivi morali e reputazionali, in aggiunta alle sanzioni penali e amministrative, rivolti a incrementare il capitale etico delle amministrazioni e a presidiarne le “zone grigie” non adeguatamente normate dai contratti. L’utilità dei codici e la loro attitudine a favorire una “discrezionalità responsabile” dipendono sia dalla loro corretta implementazione e da un’equa applicazione sostenuta da

* Questo scritto sintetizza il contenuto delle lezioni tenute presso il Master di analisi delle politiche pubbliche, Corep, Torino, 1999.

organismi indipendenti, sia dalla loro integrazione in più generali strategie di riforma amministrativa basate su incentivi positivi e su sanzioni.

JEL Classification number: A12; A13.

*“Le personali credenze morali di elettori,
politici e burocrati giocano un ruolo
essenziale in una moderna democrazia”
(Rose-Ackerman)*

*Il tuo codice, disse, sarà una ragnatela:
come le ragnatele stringerà i deboli e i
timidi che vi incapperanno”
(Plutarco Anacarsi del codice di Solone).*

1. Corruzione e policy analysis.

1.1. In questo scritto affronto il problema del controllo della corruzione e del malcostume amministrativo attraverso l’elaborazione e la messa in opera di strategie etiche e di codici di condotta.

Si tratta di un tentativo che solo in minima parte (almeno per quanto riguarda le competenze del politologo e la situazione italiana) può avvalersi dell’apporto di una tradizione consolidata e che ha pertanto un carattere sperimentale sotto più di un profilo; soprattutto allorché si cerca di tenere insieme una dimensione positiva (l’interferenza tra “questione morale” e “questione amministrativa”, vale a dire l’impatto della scorrettezza amministrativa e della corruzione vera e propria sul funzionamento dello stato ai diversi livelli decisionali) con una dimensione normativa e prescrittiva (l’opportunità e la possibilità di un intervento riformatore basato su incentivi

“moralì”).¹ Tratterò dunque di corruzione politica e di malcomportamento amministrativo,² dei problemi che essi pongono a chi lavora nel campo e con gli strumenti della *policy analysis*, e di strategie ipoteticamente utili a fronteggiare il fenomeno da una angolazione non convenzionale.

Alla domanda su che tipo di rapporti vi siano tra analisi delle politiche pubbliche, da un lato, e analisi della corruzione e dei mercati di autorità, dall'altro, si sarebbe tentati di rispondere, quantomeno in Italia: pochi o nessuno. Sembra legittimo affermare che, a parte qualche concessione rituale e poche lodevoli eccezioni, il disinteresse che l'analisi delle politiche pubbliche ha mostrato nei riguardi della disonestà e della collusione di politici, amministratori e partecipanti privati al *policy-making* sia stato pressoché totale. I comportamenti illegali o comunque illeciti, “non etici”, o come dir si voglia,³ non vengono di regola considerati variabili essenziali nella progettazione e nella valutazione delle politiche e il riferimento alla corruzione di rado interviene come fattore esplicativo primario del successo o insuccesso di un corso di azione governativo. Malgrado siamo intuitivamente consapevoli che la corruzione può deviare, e sappiamo che ha spesso deviato, l'azione pubblica, alterando o addirittura stravolgendo l'attuazione di un programma normativo, perlopiù essa viene considerata come una costante marginale o come un fattore esplicativo residuale o contingente, e

¹ Per l'Italia cfr. Sacconi, 1994; Finocchi, 1994; Pasini, 1996.

² Intendo per malcomportamento amministrativo qualsiasi atto che contrasta con le regole, anche non scritte, di una organizzazione burocratica.

³ *Mismanagement, misconduct, misuse, wrongdoing, impropriety, felony, misdemeanor* sono altrettante formulazioni che nella tradizione anglosassone vengono impiegate per designare una gamma di comportamenti illeciti dei dipendenti e dei dirigenti governativi che oscillano tra corruzione vera e propria e violazioni minori dell'etica pubblica.

empiricamente trascurata, ridotta a costo implicito del processo pluralistico.⁴ Raramente, nella valutazione dei processi e dei risultati di una politica pubblica viene presa in considerazione l'eventualità di pressioni e transazioni illegittime e si preferisce concentrarsi invece su altri aspetti più visibili (e in ipotesi più controllabili) del processo di governo. Converrebbe invece valutare più seriamente il fatto che nel *policy-making* vi sono opportunità e incentivi a trasgredire sistematicamente le regole stabilite attraverso l'uso illecito di influenza; e ciò sia per i partecipanti pubblici che privati. Troppo spesso gli analisti di *policy* tendono a sottostimare le interferenze dei mercati d'autorità, laddove interesse generale e buona amministrazione sono visti (nella migliore delle ipotesi) come obiettivi secondari, e dove operano coalizioni per il *rent-seeking* che distribuiscono rendite a politici, burocrati, gruppi privati (Belligni, 1998).⁵

Quello che sappiamo -ed è ormai non poco- sui meccanismi e sull'impatto della corruzione (*lato sensu* intesa) nel processo di governo ci viene per lo più dal versante degli studi effettuati direttamente sulla corruzione stessa, e non da quelli sulla formulazione e sull'implementazione delle politiche. Le nostre conoscenze al riguardo -almeno in Italia- sono soprattutto

⁴ Lo sviluppo della analisi delle politiche pubbliche ha significato la messa in disparte dei concetti normativi gravitanti intorno alla categoria di *interesse pubblico* (quali responsabilità, integrità, disinteresse, imparzialità, onore, virtù ecc.) a vantaggio degli *standard* di efficienza per valutare i *policy outcomes* e lo stesso processo di *policy* (Pops, 1988, 31). Cfr. infra, par.5.

⁵ Secondo alcuni, valutare una politica pubblica significa non solo "descrivere un processo" con riguardo ai suoi obiettivi, ma anche "porsi delle domande normative". Sotto il profilo "etico" la valutazione comporta sia l'analisi del processo di formulazione e implementazione per cercare di scoprire quanta e quale "corruzione" è eventualmente intervenuta in esso, sia il giudizio sull'equità dei suoi contenuti e dei suoi risultati in base a qualche parametro. Sull'importanza di assumere regole etiche

tributarie degli atti giudiziari e del lavoro dei magistrati: da qui provengono non solo materiali grezzi, ma spesso analisi già elaborate o semilavorate, e le maggiori evidenze empiriche su come la corruzione lavora ai confini tra partiti, amministrazione, istituzioni rappresentative e economia pubblica (Di Pietro, 1994; della Porta e Vannucci, 1994; Vannucci 1997 a e b; Davigo, 1998). Pochi tentativi sono stati fatti, a mia conoscenza, per integrare sistematicamente gli elementi provenienti da queste fonti con la tradizione teorica e concettuale dei *policy studies*.⁶ Ma rinunciare a intendere il ruolo della corruzione e dei comportamenti illeciti nella formulazione e implementazione delle politiche pubbliche potrebbe in qualche caso lasciare ben poco da spiegare. La mancata integrazione di queste variabili nel quadro teorico dell'analisi delle politiche pubbliche rischia di precludere non solo la piena comprensione del processo di governo e dei suoi fallimenti, ma la possibilità di progettare politiche capaci di fronteggiarne l'impatto. Detto in altri termini, il fatto di continuare a sottovalutare questi profili può avere conseguenze non solo sull'analisi *delle* politiche (allorché cioè si analizza, per conto di un'amministrazione o al fine di alimentare il dibattito pubblico dei cittadini e degli utenti, un processo di governo e si formula un giudizio di adeguatezza), ma anche e soprattutto allorché si è chiamati a fare l'analisi *per* le politiche, quando si tratta cioè di contribuire a formulare una politica pubblica, anticipando i percorsi e gli ostacoli che uno specifico corso di azione governativa può trovare nel suo cammino, si progetta un sentiero di

nell'amministrazione pubblica come prerequisito dell'efficacia delle politiche e della credibilità dell'amministrazione cfr. Thompson, 1994.

⁶ A riprova di ciò, si noti che la voce "corruzione" non compare neppure nel recente *Dizionario di politiche pubbliche* (Capano e Giuliani, 1996). Per converso, al comitato di saggi incaricati di studiare la corruzione nel sistema politico-amministrativo italiano sono stati chiamati a partecipare studiosi dell'amministrazione e esperti di corruzione, ma non esperti di *policy analysis*.

intervento, si elabora un programma normativo e esecutivo (Belligni, 1990). Credo pertanto che nella consapevolezza dell'analista di *policy* questa specifica dimensione tematica dovrebbe assumere un rilievo maggiore.⁷

Parallelamente, la corruzione e, più estesamente, il malcomportamento politico-amministrativo possono costituire -e di fatto costituiscono con sempre maggior frequenza, e non solo in Italia, né soltanto a livello di singoli stati-oggetto e bersaglio di programmi e interventi di riforma governativa, vale a dire il contenuto diretto di una politica pubblica, o di un *cluster* di politiche, a cui fa capo una specifica e composita *policy-community*.⁸

Anche se permane tra paesi costituzionalmente affini una diversa sensibilità verso i problemi di moralità politica e amministrativa, si può affermare che la “questione etica” -il complesso cioè dei problemi legati alla deviazione da *standard* legali e morali sia dei funzionari pubblici, politici e amministrativi, che dei loro interlocutori sociali- abbia subito negli anni settanta-ottanta in Usa, negli anni novanta in Italia e in altri paesi europei una notevole amplificazione e politicizzazione, guadagnando posizioni nelle agende di diversi governi fino al punto da divenire, in qualche caso e in qualche momento, un “nodo strategico preminente per gli organismi pubblici e privati” (Berman, West e Cara, 1995). Per conseguenza, negli ultimi vent'anni hanno preso avvio in tutti i paesi democratici, e in buona parte del mondo sviluppato, strategie e politiche anti-corruzione, rivolte a limitare l'impatto

⁷ Almeno quando l'analista di *policy* si comporta come *objective technician* che risponde ai pari della sua professione o all'interesse pubblico, o come un *issue-advocate* fedele alla causa della verità e dell'onestà, e non come *client-advocate*. Per questa distinzione cfr. Martini, 1996.

⁸ Anche se l'impulso prevalente origina spesso non da pressioni endogene, ma dal potere giudiziario e dalle corti.

negativo, presuntivamente importante e crescente, delle pratiche collusive e arbitrarie, criminali o comunque illecite, di amministratori e èlites statali e substatali sulle economie e sulle istituzioni e a arginare la crescente disaffezione e sfiducia popolare nei confronti dell'azione pubblica e dell'integrità dei governanti (Klitgaard, 1991; Bontempi, 1998).⁹ Anche laddove la sovrapposizione tra la "questione morale" e "questione amministrativa" è stata marginale o inesistente, l'esigenza di "reinventare lo stato" e di promuovere nuovi modelli di azione pubblica ha dato la stura a interventi legislativi e a innovazioni organizzative che hanno messo all'ordine del giorno il problema dell'identità professionale e morale dei pubblici funzionari.

Dunque, corruzione e deviazioni amministrative sono sia ipotetiche componenti occulte di ogni intervento governativo che possono spiegarne almeno in parte l'esito; sia il bersaglio di specifiche politiche pubbliche da formulare e implementare con l'ausilio di esperti. Questi due versanti di indagine -il ruolo effettuale e ipotetico dei comportamenti illegali o non etici nelle politiche pubbliche e le politiche rivolte a minimizzare questi comportamenti- sono questioni analiticamente indipendenti ancorché logicamente interrelate.

E' sulla seconda di queste due prospettive di analisi che mi soffermerò nelle pagine seguenti, dove prenderò in esame le strategie di intervento contro la corruzione e gli abusi nell'amministrazione pubblica da un particolare punto di vista, quello dell'etica, nel senso esteso che al termine viene attribuito

⁹ Più recentemente, a partire dal 1995, anche organismi internazionali come la Ue, l'Onu, il Fmi, l'Omc, l'Ocse, la Bm., il Consiglio d'Europa, il G7 hanno inserito la

nell'ambito della tradizione di studi sull'etica amministrativa (*Ethics in Government* o *Administrative Ethics*).¹⁰ Una discussione sulla nozione teorica di corruzione e malcomportamento amministrativo introdurrà l'argomento.

lotta alla corruzione internazionale nella loro agenda politica.

¹⁰ Sarebbe auspicabile un'analisi comparata della qualità e dell'impatto delle politiche anti-corruzione varate nelle principali democrazie nel corso dell'ultimo decennio.

2. Agenzia e collusione.

2.1. Nell'ambito dell'approccio di scelta razionale, la corruzione e i comportamenti devianti vengono di regola analizzati tramite il *modello dell'agenzia*. In questa chiave, il rapporto che un *decisore pubblico* intrattiene con l'autorità, e che costituisce la fonte del suo potere d'ufficio, è metaforicamente rappresentabile come un rapporto tra un *principale* e un *agente*, in cui il primo incarica il secondo di realizzare i suoi obiettivi (fornire ai "clienti" o "utenti", su cui l'agenzia ha giurisdizione e con cui interagisce, beni e servizi pubblici o privati) vincolandolo con una qualche forma di *contratto*, implicito o esplicito.¹¹ Nella sfera del governo, l'agente è un funzionario pubblico che può essere volta a volta identificato con un politico, un burocrate,¹² un magistrato, secondo un modello a cascata che copre tutti i livelli del sistema politico-amministrativo; dal canto suo, il principale è

¹¹ L'*agency* è una "relazione fiduciaria" "risultante dal consenso manifestato da una persona (detta *principal*) ad un'altra (detta *agent*) a che questa agisca per conto e sotto il controllo della prima, e dal consenso della seconda ad agire così" (Tedeschi, 1971, 5).

¹² Il *civil servant* -su cui si concentra questo articolo- è un tipo particolare di *agent* pubblico di un *master* statale. Nel modello burocratico delineato da Hobbes a Hegel a Weber il burocrate è un servitore del monarca e dello stato, fonti prime di ogni potere mondano. Il contratto tra sovrano e burocrate deriva storicamente dalla trasformazione del vassallaggio, che ha luogo con la nascita e il consolidamento dello stato moderno, in una funzione definita su base giuridica quanto più possibile omogenea. Non si serve più il sovrano per *grazia*, ma in forza di una regolare nomina a cui corrispondono impegni e giuramenti formali e in vista di funzioni precise, che prevedono un *compenso* e una *carriera*. Al contratto corrisponde un'etica amministrativa inizialmente divulgata da trattati, manuali, *specula* del buon funzionario, massime e moniti, di cui i codici etici dei nostri giorni sono i lontani discendenti. (Stolleis, 1998, 165; Dwivedi, 1998). Successivamente, il modello democratico recepisce questa impostazione integrandola con la responsabilità verso il popolo sovrano, introducendo un dualismo nei riferimenti dell'agente burocratico e complicando in tal modo le nozioni di responsabilità e di principale.

convenzionalmente identificabile con lo “stato” o il “governo”.¹³ Nel caso del regime democratico, i parlamentari sono gli agenti del popolo sovrano, il governo è agente del parlamento, gli alti burocrati sono agenti del governo, i funzionari di grado inferiore sono agenti della propria amministrazione rappresentata dal superiore gerarchico e così via a scendere fino al livello della strada (Banfield, 1975; Rose-Ackerman, 1978; Franzini, 1991; Vannucci, 1997a).

Nella metafora dell’agenzia, la corruzione (nelle sue molteplici varianti) costituisce una *deviazione intenzionale* del comportamento dell’agente dal compito di tutela degli interessi del principale e una *violazione della fiducia* che questo ripone in lui. Non si tratta di un mero scostamento dagli *standard* connessi alla carica, di inosservanza degli impegni da parte di un agente che non svolge il suo incarico o lo svolge in modo non conforme a quanto previsto dal contratto: questa è piuttosto *inadempienza o frode*, come nel caso di un burocrate lavativo, assenteista, poco scrupoloso o semplicemente inefficiente; né si tratta di semplice *abuso di potere*. L’idea di corruzione implica un di più: l’intromissione di un *outsider* (generalmente) privato, a cui l’agente cede illecitamente *vantaggi* e riconosce arbitrariamente *diritti*, all’insaputa e contro il volere del principale, in cambio di contropartite di cui l’agente stesso si appropria *privatamente e nascostamente*. Sotto il profilo relazionale, dunque, la corruzione è un rapporto non diadico, ma triadico in

¹³ Anche il singolo elettore, al quale periodicamente è affidato il compito di tutelare l’interesse della società ad avere un governo, può considerarsi un agente della comunità politica come un tutto. E come gli altri agenti, anche l’elettore può essere comprato e vendersi.

cui tra agente e principale si interpone un *terzo attore*,¹⁴ facente parte della platea a cui si rivolge l'attività dell'agenzia, il quale svia l'azione del primo dagli obiettivi scelti dal secondo, modificando in tal modo la *struttura d'interazione* dell'agenzia stessa. I ricavi (*payoff*) della corruzione sono, per il corruttore come per il corrotto, di varia natura, ma possono essere convenzionalmente compresi sotto la categoria generale di *rendita*.

2.2. Fermiamoci a considerare meglio lo schema di rapporto tra agente, principale e terzo quale ha tipicamente corso in ogni specie di fenomeno corruttivo, ma che vale in particolare per la pubblica amministrazione.¹⁵ Allo scopo varranno, inizialmente, le seguenti assunzioni: a. tutti gli attori in gioco sono razionali e autointeressati; b. gli obiettivi del principale, quelli dell'agente, quelli del terzo corruttore, sono tra loro, almeno in parte, divergenti (esiste cioè tra loro un conflitto di interessi); c. i loro rapporti sono suscettibili di opportunismo postcontrattuale (ossia vi è in ciascuno la disponibilità ipotetica a violare il contratto stipulato se ciò risulti vantaggioso). In questa chiave, la struttura elementare di ogni interazione politica corrotta è la seguente: un agente pubblico collude occultamente con un *outsider* per realizzare il proprio interesse privato anziché quello del principale come stabilito dal contratto d'agenzia. Ma al di sotto dell'apparente semplicità di questa descrizione stilizzata, la corruzione è un fenomeno strutturalmente e culturalmente complesso e ambiguo, che è suscettibile di dar luogo a manifestazioni disparate e che può essere analizzato sotto molteplici profili;

¹⁴ Il *terzo* può essere vittima o artefice della transazione illecita, corruttore o concusso, *leader* o *follower*, destinatario di atti positivi o di omissioni, può ricevere dall'agente promesse o minacce. Queste alternative verranno qui trascurate.

¹⁵ L'idea che la corruzione nella pubblica amministrazione debba essere analizzata con strumenti concettuali specifici è in Agazzi, 1995.

come si evince dalla molteplicità di definizioni, anche molto divaricate, che ne sono state date nel corso del tempo.

L'elemento che, *prima facie*, viene messo in evidenza dallo schema di agenzia, è quello della *violazione* di un dovere d'ufficio da parte del corrotto: l'agente pubblico si scosta dagli *standard* di esercizio dell'autorità consentiti dalla norma e previsti dal contratto che lo lega all'agenzia presso cui è "impiegato", abusando della delega e danneggiando il principale (Nye, 1967).¹⁶

Un secondo aspetto, rilevante per argomentare sui profili morali della corruzione, è che l'agente tradisce la *fiducia* del principale.¹⁷ Si può dire che l'agente sostituisca nascostamente il principale al quale è legato da un *contratto palese* con un secondo principale al quale si vincola con un *contratto occulto*, diventando così agente di due principali e ottenendo dalla doppia delega un *surplus* illegittimo, una doppia retribuzione.¹⁸ Va ribadito che tra i due principali vi è un *conflitto di interesse*, altrimenti la corruzione non sarebbe necessaria: non si paga per ciò che si può avere gratuitamente. La cooperazione decisionale -ma è meglio a questo proposito parlare senz'altro di

¹⁶ A questo proposito, ricorre spesso l'idea che la collaborazione occulta dell'agente con il terzo non pregiudichi necessariamente l'interesse del principale quando di questo non si viola la *fiducia sostanziale*, ma solo quella procedurale (*opportunismo procedurale*). Non solo l'agente, ma anche il principale può ipoteticamente trarre vantaggi da transazioni improprie tra agente e *outsider* se la deviazione riguarda i *mezzi* che l'agente adotta, ma non i *fini* che persegue e i *risultati* che ottiene. In tal caso la corruzione sarebbe, se non legale, eticamente lecita. Conclusioni divergenti su questo punto sono in Nye, 1967, Rose-Ackerman, 1978, Belligni, 1987.

¹⁷ L'analogia immediata è con l'adulterio o il tradimento, che, nel caso del funzionario-seguace, diventa *fellonia*.

collusione- che si instaura tra agente corrotto e terzo corruttore comporta una corrispettiva *defezione* del primo nei confronti del legittimo principale, di cui quest'ultimo non è consapevole e di fronte a cui non può reagire con analogo defezione. Un tradimento che, in quanto tale, ha nella *segretezza* un prerequisito essenziale (D'Andrade, 1993).

Infine, un ulteriore elemento, spesso non adeguatamente sottolineato, che caratterizza la corruzione in ambito politico-amministrativo, è che l'agente corrotto cede al terzo corruttore, "cliente" o "fornitore" dell'agenzia pubblica, *prerogative d'autorità*, consentendogli di influenzare illecitamente il *decision-making* e di attribuire in sua vece diritti di proprietà. Così facendo, l'agente non solo devia dal ruolo assegnatogli dal contratto; non solo tradisce un patto liberamente stipulato con il principale; ma cede qualcosa che non gli appartiene -il potere di decidere conferitogli in delega- e fa mercato di un bene -l'autorità- che, per il suo carattere intrinseco, non è privatizzabile né alienabile (Walzer, 1987; Anderson, 1993).¹⁹

Alienazione dall'incarico, tradimento della fiducia (fellonia), devoluzione privatistica d'autorità (simonia) -le metafore classiche della

¹⁸ Come Arlecchino, diventa servo di due padroni; ma con la differenza che il secondo padrone, quello occulto, è a conoscenza del fatto che l'agente inganna il primo e proprio per questo lo remunera.

¹⁹ L'autorità -come la giustizia, la grazia divina, le onoreficenze pubbliche, le posizioni professionali, la libertà di stampa- fa parte degli "scambi bloccati", ossia di quel paniere di beni e di quelle sfere che, in ogni società, la legge o l'etica impongono di sottrarre alle transazioni di mercato (Walzer, 1987). Analogamente per Arrow: "Lo stesso corso della legge non può essere sottoposto al sistema di prezzo. I giudici e gli agenti pubblici possono venire corrotti, ma il sistema collaserebbe qualora essi vendessero direttamente i loro servizi e le loro decisioni. A questa stregua, la definizione dei diritti di proprietà basata sul sistema dei prezzi dipende proprio dalla mancanza di universalità della proprietà privata e del sistema dei prezzi (...) Il sistema dei prezzi non è universale e forse, in qualche senso fondamentale, non può esserlo" (Arrow, 1972).

corruzione- sono comportamenti moralmente stigmatizzabili oltre (e prima) che legalmente sanzionabili, soprattutto laddove interessino -come nel caso- un “ordine secolare” come la burocrazia: la categoria di corruzione reca implicita non solo una valenza giuridica e organizzativa, ma una ineliminabile pregnanza etica derogatoria che fa problema e su cui torneremo.²⁰

3. Incompletezza dei contratti e asimmetria informativa.

3.1. Perché un agente -nel caso un amministratore pubblico- può non rispettare un contratto e prevaricare, ingannando il principale e entrando in un rapporto di collusione con un terzo? E quando (a quali condizioni, in base a quali motivazioni) deciderà di farlo? Come si può impedirglielo? Ecco tre domande decisive, palesemente correlate, in cui si riassume per buona parte, da una prospettiva micro, lo sterminato dibattito in corso sul malcomportamento pubblico e che potremmo riformulare nel modo seguente: come è possibile la corruzione; cosa la rende probabile e la facilita; come si può combatterla e tenerla sotto controllo?

²⁰ Una variante del modello d’agenzia, delineata nel *Leviatano* di Hobbes, è quella dell’*autorizzazione* del sovrano. Una persona artificiale o fittizia è quella che rappresenta le parole o le azioni di un altro e può chiamarsi rappresentante, luogotenente, vicario, avvocato, deputato, procuratore, attore e simili. A questa stregua, il rapporto tra popolo e sovrano può considerarsi come un *rapporto tra autore e attore*. Quest’ultimo personifica (ossia rappresenta, dove *rappresentanza* equivale a *rappresentazione* scenica e *persona* è la maschera che l’attore-rappresentante indossa) la volontà del primo, il quale a sua volta riconosce come proprie le parole del secondo. L’attore autorizzato a rappresentare deriva la sua *autorità* (ossia “il diritto di compiere un’azione”) dall’agire su mandato dell’autore. Ma il suo diritto di decidere è moralmente legittimo solo finché rispetta il copione, ossia l’obbligo fiduciario di dare attuazioni alle azioni rappresentative che sono più funzionali al perseguimento degli scopi dell’autore (Hobbes, 1955).

La risposta alla prima domanda -perché la corruzione?- è duplice e va ricercata nella dimensione teorica dell'*informazione* e dei *contratti* (Tirole, 1988). In primo luogo, i termini del contratto che lega un agente al principale sono variamente specificati, ma mai completamente specificabili. In altre parole, i contratti -che nel settore pubblico sono stipulati a seguito di elezioni, nomine, concorsi- sono sempre *incompleti* e la loro incompletezza è alla base della possibilità dell'agente di utilizzarne a suo vantaggio i margini di ambiguità e di indeterminatezza.²¹

L'incompletezza contrattuale può riguardare tanto gli *obiettivi* del principale, quanto i *modi* per realizzarli: sia i *programmi* che le *procedure*, sia i *risultati* che i *processi*. Gli uni e gli altri, infatti, vanno sempre, in misura maggiore o minore, interpretati e in questa facoltà stanno la "libertà" dell'agente e la sua possibilità di deviare. Nell'area pubblica, la volontà-interesse del principale (lo stato) si esprime attraverso normazioni primarie (leggi) e secondarie (regolamenti, decreti esecutivi, circolari) che ne specificano gli obiettivi (la volontà). Accade spesso a questo proposito non solo che le norme siano lacunose e non chiare, ma che siano pletoriche e contraddittorie, consentendo in tal modo un'ampia varianza interpretativa e moltiplicando i gradi di libertà di chi deve eseguirle.²² Inoltre, ogni contratto stabilisce solo alcuni degli atti necessari a realizzare gli scopi prefissati: vi è perciò sempre uno spazio variabile di autonomia comportamentale da parte

²¹ Anche il principale è vincolato da un contratto, che negli ordinamenti legali-razionali è soggetto a regolazione giuridica. Ma vi sono anche per lui margini di arbitrarietà, specie quando l'agente è scelto in base ad una logica di seguito o di patronato ed è ricattabile o manipolabile.

²² L'eccedenza di norme (iperlegificazione) non precisa la volontà del principale, ma ne complica l'interpretazione, la oscura dunque, tanto più se è la normazione primaria (politica) e non quella secondaria (amministrativa) a prevalere.

dell'agente, che talora sconfinava in vero e proprio arbitrio, di cui questi può approfittare per intraprendere occultamente corsi di azione opportunistici.

Prendiamo il caso in cui l'agente sia un funzionario pubblico, sottoposto ad un superiore gerarchico - un principale, a sua volta agente di altri principali- nell'ambito di un ordinamento amministrativo. Molto spesso questo agente ha la possibilità vuoi di assegnare o non assegnare un bene pubblico, vuoi di restringerne o allargarne, accelerarne o ritardarne il conferimento. Egli è contrattualmente impegnato a svolgere certi compiti ma, per quanto le sue mansioni siano specificate e le procedure che regolano il suo agire siano puntigliosamente definite, esisterà in ogni caso una varianza di ruolo - una *discrezionalità*- che potrà essere sfruttata vuoi per affermare arbitrariamente la sua autorità (abuso di potere), vuoi per entrare in transazioni illecite con gli interlocutori del suo ufficio (collusione): ad esempio nell'accelerare o rallentare una pratica, concedere o rifiutare una licenza o una provvidenza, stabilire una coda, assegnare un appalto, accordare un permesso.²³ D'altra parte, spesso è impossibile per il principale definire più esattamente il contratto sotto il profilo procedurale e non sempre, del resto, sarebbe opportuno: le procedure non sono preliminarmente specificabili oltre

²³ Man mano che matura il passaggio da un modello amministrativo orientato alla gestione di norme ad uno diretto alla produzione diretta o indiretta di servizi pubblici, l'esigenza di autonomia del burocrate si accentua e la discrezionalità diviene una risorsa irrinunciabile di buona amministrazione e condizione di responsabilità. Ma in pari tempo si accentuano i rischi di un suo uso distorto e irresponsabile. Da ciò si evince come al cuore del problema dell'etica amministrativa (come del resto di ogni problema etico) vi sia proprio la questione della discrezionalità. Senza libertà non vi è responsabilità morale: "The moral problem for the bureaucrat is how to exercise his discretionary power in a responsible manner even though he is not formally accountable to the electorate" (Rohr 1988, 170). Per una distinzione tra discrezionalità "legale" (specificata dalla legge) e "manageriale" (implicita nel ruolo) cfr. Pops, 1988, 33-34.

certi limiti e la eccessiva pignoleria e rigidità può diminuirne l'efficienza disincentivando i lavoratori e creando ulteriori occasioni di ricerca di rendite.²⁴

In secondo luogo, oltre all'incertezza contrattuale, tra principale e agente vi è sempre una *asimmetria informativa*, nel senso che l'agente, per la sua stessa collocazione organizzativa, conosce cose che il principale non può sapere se non assumendosi un costo aggiuntivo per il suo controllo: l'agente gode cioè di un *vantaggio informativo* sistematico, che può riguardare ancora una volta sia le *procedure* (il modo in cui svolge i suoi compiti) che il *prodotto* dell'azione amministrativa (i risultati ottenuti).

Incompletezza contrattuale e squilibrio informativo generano, in buona sostanza, un doppio livello di discrezionalità che nell'amministrazione pubblica è suscettibile di risolversi in abuso di potere e in collusione.²⁵

Problemi di informazione, per inciso, esistono anche tra agente e corruttore (secondo principale), soprattutto nel caso in cui la prestazione del primo o il pagamento del secondo siano differiti. Entrambi possono

²⁴ Un caso a parte è quello della rappresentanza politica, in base a cui i cittadini (principale) incaricano, attraverso le elezioni, un corpo di politici a rappresentarli come agenti. Qui la discrezionalità dell'agente singolo -il parlamentare- è massima ed è garantita costituzionalmente dal divieto di mandato imperativo. Divieto di mandato imperativo significa che il principale di un rappresentante democratico è sempre, per convenzione, l'insieme dei cittadini di una comunità politica, e non la *constituency* che l'ha eletto, o il partito che l'ha candidato. Ciò introduce una ambiguità strutturale nel rapporto di rappresentanza che alimenta il fenomeno del trasformismo. Anche perché, in una elezione, il "contratto" è un programma elettorale, più o meno formalizzato e personalizzato, quasi sempre consistente di impegni generici, soggetto a cambiamenti ambientali, a ridefinizione di priorità e a reinterpretazioni, per il fatto stesso che è l'agente che si propone al principale (si fa "assumere").

²⁵ L'abuso di potere differisce dalla collusione in quanto non implica di per sé l'intervento di un *outsider* esterno, anche se non lo esclude (Sacconi, 1994).

reciprocamente ingannarsi senza che si possa sanzionare legalmente (data l'illegittimità del contratto che li lega) chi defeziona; entrambi cercheranno di cautelarsi per non meritarsi la "ricompensa del babbeo". Per massimizzare le rendite e impedire defezioni, il gioco collusivo che si instaura tra un agente fellone e un *outsider* corruttore dovrà pertanto essere tutelato dal *rischio morale*. Solvibilità e stabilità delle transazioni corrotte potranno essere assicurate attraverso la predisposizione di *garanzie endogene* di osservanza dei contratti: l'istituzionalizzazione di reticoli e di "macchine" di partito -tipica di Tangentopoli- avrà l'effetto di assicurare la ripetizione indefinita del gioco, costituendo un capitale di fiducia-omertà capace di produrre effetti *self-enforcing*, ossia equilibri che si autosostengono. Alternativamente (o complementariamente) si potrà ricorrere alla minaccia di *sanzioni esogene*, attraverso l'intervento della malavita organizzata a protezione dei contratti illegali, come avviene tipicamente nelle zone mafiose. Una volta instauratosi, al di là di certe soglie, il gioco non solo si automantiene ma si espande diffusivamente, produce propri incentivi alle deviazioni collusive e diviene un *processo cumulativo* che tende a generalizzarsi fino al punto in cui tutti i corrompibili diventano corrotti, mentre tutti gli altri si ritirano dal "mercato". La *selezione avversa* determina così, a lungo andare, quello che si chiama un sistema ad alta densità di corruzione, o di "corruzione ambientale" (Schelling, 1973; Boudon, 1981; Andvig, 1991; della Porta, 1992; Di Pietro, 1994; Vannucci, 1997a; Belligni, 1998).²⁶

²⁶ Selezione avversa (*adverse selection*) e rischio morale (*moral hazard*) alludono al fatto che il principale non è in grado di riconoscere quelle caratteristiche degli agenti che ne influenzeranno le intenzioni e il comportamento e di predisporre il reclutamento sulla base di qualità (onestà, capacità, lealtà) a lui favorevoli. Il reclutamento burocratico controlla le competenze dell'agente futuro attraverso il titolo di studio e l'esperienza professionale, ma è in difficoltà (anche per il carattere di massa

3.2. Ogni principale è consapevole dell'incompletezza del contratto e delle asimmetrie informative che minano il rapporto di agenzia e dunque della possibilità che l'agente devii dal suo mandato e tradisca la delega ricevuta. Per minimizzare il rischio morale (che non è mai completamente eliminabile) egli può agire in due modi: ridurre la discrezionalità dell'agente attraverso una più precisa definizione del contratto; incaricare un sorvegliante (un secondo agente supervisore) che, da una posizione più favorevole della sua, accerti che i compiti prestabiliti siano correttamente svolti e/o gli obiettivi raggiunti.

La prima via implica una più accurata definizione delle procedure attraverso la statuizione di protocolli di azione e di mansionari standardizzati a cui il funzionario deve attenersi dato un certo *input* normativo.²⁷ Questo tipo di controllo riguarda i processi, il come fare, e non i risultati. Specie nel settore amministrativo, spesso non si recluta un agente per fare qualcosa, ma per *fare qualcosa in un certo modo*: si assume implicitamente che il *che cosa* sia un sottoprodotto del *come*, che un particolare *modus operandi* implichi di per sé un esito sostantivo controllabile. E' tipico del formalismo burocratico ritenere che predeterminare minuziosamente le procedure di svolgimento di una politica pubblica - e dunque le azioni dell'agente- significhi controllarne gli esiti. Ma come abbiamo visto, non solo le istruzioni procedurali non sono interamente predefinibili e i loro costi di specificazione sono crescenti a fronte di rendimenti attesi decrescenti, ma la loro attitudine a controllare il

che ha assunto nel nostro tempo) nel controllarne le qualità morali. Il rischio ovviamente si accentua all'interno di un contratto illegale.

²⁷A volte il contratto specifica dei programmi, ma più spesso si tratta di un *mix* procedure-programmi. Vi sono però contratti, come la delega politica, esclusivamente basati sull'*outcome*, che non prevedono istruzioni (se non il rispetto delle leggi), ma solo la sanzione elettorale *ex post*: il licenziamento è anch'esso completamente discrezionale.

comportamento dell'agente è limitata e consente sempre delle deviazioni. Esse possono rivelarsi inefficienti e contraddittorie rispetto ai fini stessi del principale e dell'agenzia, rallentando l'azione amministrativa, mortificando la creatività dei funzionari, impedendone la *responsiveness*, generando ulteriori opportunità di corruzione.²⁸ Il controllo preventivo incorporato nelle procedure è dunque insufficiente tanto a determinare un buon risultato di una politica quanto a impedire deviazioni opportunistiche (Vannucci, 1997a).²⁹

Anche la strategia rivolta a ridurre le asimmetrie informative attraverso l'istituzione di ruoli di sorveglianza e di controllo è ricca di inconvenienti e di vincoli. La funzione di supervisione può assumere varie configurazioni strutturali e operare secondo modalità diverse di intervento orientate alla legittimità o all'efficacia, al processo o al prodotto. I sorveglianti possono controllare la conformità dei comportamenti dell'agente alle procedure e ai vincoli stabiliti dall'agenzia sia *ex ante* (controllo formale di legittimità da parte delle diverse magistrature contabili, revisori dei conti, ecc.), sia *in itinere* (attraverso il controllo di gestione, le ispezioni, la *voce* istituzionalizzata dell'utenza e dei pari, ecc.); oppure possono cercare di controllare gli esiti dell'azione amministrativa tramite attività di *valutazione ex post* delle

²⁸ Va ribadito che la discrezionalità, non che una possibile risorsa del corrotto, può rivelarsi una *chance* nelle mani dell'amministratore capace; almeno se si ritiene che la capacità amministrativa non sia una mera tecnicità basata su principi scientifici e politicamente neutrale. In ogni caso, il crescente impegno gestionale e decisionale delle burocrazie statali, richiede una maggiore facoltà di assumere decisioni autonome da parte dell'agente: in questa contraddizione tra dovere di dar conto e crescita di discrezionalità è riassunto un dilemma fondamentale dei sistemi amministrativi contemporanei.

²⁹ Nella consapevolezza che si tratta di un controllo imperfetto risiede per buona parte la *ratio* analitica della *policy analysis*. E, si potrebbe aggiungere, delle scienze sociali in generale: se non vi fosse varianza di ruolo, il mondo organizzato e istituzionalizzato sarebbe del tutto trasparente e prevedibile.

politiche.³⁰ Mezzi vari sono attivabili allo specifico scopo di rivelare la corruzione o il malcomportamento dell'agente: fiduciari interni, commissioni di inchiesta, cacciatori di teste, agenti coperti, *whistle-blowing*, linee calde, cassette dei reclami, comitati di clienti, diagnosi partecipante (Tirole, 1986; Klitgaard, 1988; Bobbio, 1998).³¹

A prescindere dall'efficacia di ciascuno di questi metodi, il controllo dell'agente da parte del principale *via* supervisore va incontro ad almeno tre difficoltà sistematiche: a. è costoso e pone problemi di efficienza (può costare più del danno atteso); b. pone problemi di controllabilità dei sorveglianti da collusioni con gli agenti (*quis custodiet custodes?*)³² c. non elimina mai del tutto, anche se di regola diminuisce, il vantaggio informativo dell'agente e dunque le sue possibilità di abuso e collusione.

³⁰ Gli esiti comprendono i prodotti forniti (*output*), i risultati (*outcome*) e il loro effetto sull'ambiente (*impact*). Se lo sviluppo dei servizi pubblici richiede l'adozione di tecniche razionali di controllo dei risultati, la valutazione nel settore pubblico resta nondimeno problematica, per la difficoltà di stabilire unità di misura standardizzate e di imputare responsabilità in compiti che richiedono il concorso di più unità amministrative. Una politica pubblica vede spesso il concorso di più persone e uffici, di cui è difficile ponderare l'apporto e le reciproche interferenze e condizionamenti. Gli esiti deludenti possono essere addebitati a problemi di coordinamento e le responsabilità palleggiate tra gli uomini e gli uffici. Diversamente dicendo, nella produzione in generale (e nell'attività pubblica in ispecie) vi è un aspetto di "bene pubblico" nel senso che l'apporto di ciascuna unità si situa nel quadro di un'attività congiunta. Ne discende che tanto il successo che l'insuccesso di una politica non possono essere attribuiti selettivamente (Sen, 1994, 194).

³¹ Attraverso la "diagnosi partecipante" non si cercano colpevoli, ma informazioni sulla corruzione, si identificano luoghi particolarmente vulnerabili e si disegnano cambiamenti gestibili (Klitgaard, 1991).

³² Nulla vieta infatti che questi ultimi colludano con i controllati spartendosi la rendita della corruzione. La collusione tra agenti e sorveglianti è un evento tipico dei sistemi a corruzione diffusa.

3.3. Incompletezza dei contratti e asimmetrie informative -coi correlati problemi di selezione avversa e di rischio morale- costituiscono i fattori strutturali, solo in parte controllabili, che spiegano le possibilità di deviazioni e di transazioni improprie tra agenti e clienti di un'agenzia. Questi fattori sono alla radice della discrezionalità dell'agente e della possibilità che questi ha di usare opportunisticamente e occultamente tale discrezionalità per obiettivi privati contro l'interesse-volontà del principale. E' in virtù di questa ineliminabile (seppur variabile) discrezionalità che l'agente può abusare della sua autorità e scegliersi un nuovo padrone occulto, diventando così agente di due principali.

Se questi sono i fattori strutturali che spiegano *perché* è possibile corrompere ed essere corrotti pur entro un'organizzazione con mansioni standardizzate e controlli sistematici, resta da capire -inoltrandoci nel cuore del nostro argomento- *a quali condizioni* un agente corrotto o un corruttore esterno approfitteranno delle opportunità che, seppur in misura diversa, ogni situazione di agenzia offre loro decidendo di entrare in un rapporto di corruzione. Quando un agente o un cliente sceglieranno corsi d'azione opportunistici e illeciti?

La risposta convenzionale della teoria economica del crimine a questa domanda è oltremodo semplice e lineare: la scelta corrotta, come ogni altra scelta razionale, è determinata dal desiderio egoistico, inscritto nella naturalità dell'essere umano, di massimizzare la propria utilità e di migliorare il proprio benessere. Un attore si impegnerà in una impresa disonesta, dando adito a comportamenti non conformi al volere del principale, quando i benefici che si

aspetta da questo corso di azione saranno presumibilmente superiori ai costi in cui potrebbe incorrere e superiori a quelli ottenibili, a parità di *input*, in ogni corso di azione alternativo.³³ In questa chiave, la decisione di corrompere o di farsi corrompere, o comunque di agire impropriamente a proprio vantaggio e a scapito del principale, consegue dal rapporto che, nel calcolo del potenziale trasgressore, viene a istituirsi tra due gruppi di variabili indipendenti: l'entità dei guadagni e l'entità dei costi attesi legati alla scelta illecita.

Prendiamo il caso che a un funzionario di un'agenzia pubblica venga offerta, da parte di un utente o di un fornitore, una tangente in cambio dell'ottenimento di un vantaggio improprio di qualsivoglia natura. In prima approssimazione, si può ritenere che l'agente accetterà la tangente se e solo se la tangente (T) meno il rischio che egli stima di correre in termini di sanzioni penali o disciplinari (P), sia superiore alla sua retribuzione (R). Ossia se $(T-P) > R$. Data una certa struttura delle opportunità (discrezionalità e monopolio della carica), la probabilità che si instaurino transazioni corrotte tra agente e clienti è negativamente correlata con l'ampiezza del salario del funzionario e con la probabilità soggettiva di sanzioni legali.

Da quanto detto emerge che una strategia atta a contrastare la corruzione dovrebbe puntare su R (ossia su livelli salariali sufficientemente elevati da dissuadere i funzionari dal metterli a repentaglio) o su P (ossia su un sistema di incentivi negativi e di meccanismi organizzativi capaci di tenere

³³ “Un individuo commette un reato quando la sua utilità attesa è maggiore di quella che potrebbe ottenere impiegando il suo tempo e le sue risorse in altre attività” (Becker, 1968, 169). Un'esposizione sintetica dell'approccio economico al crimine è in Ehrlich, 1996.

alte le probabilità di scoperta e di sanzione dei comportamenti devianti), o su un *mix* di entrambi.³⁴

³⁴ E' questo, ad esempio, il contenuto del programma condotto avanti con apparente successo a Singapore: alti salari ai funzionari e pene severissime ai trasgressori. Per una discussione analitica di questi aspetti cfr. Clerico, 1996.

4. Controllare la corruzione.

4.1. La corruzione in generale, e quella amministrativa in particolare, può essere considerata un *male pubblico*: questo significa che i suoi costi economici e politici ricadono indivisibilmente sotto forma di diseconomie esterne su tutti i membri di una comunità, anche se taluni individui e gruppi possono beneficiarne selettivamente in misura tale da trovare conveniente entrare in transazioni corrotte.³⁵ Ogni governo cercherà perciò di contrastarla attraverso politiche pubbliche variamente estese, orientate e calibrate. Le strategie e le politiche pubbliche rivolte a combattere la corruzione politico-amministrativa sono indirizzate sia a ridurre le opportunità, sia - come si è anticipato sopra- a disincentivarne il ricorso all'interno delle diverse arene pubbliche - politiche, amministrative, giudiziarie- attraverso meccanismi di deterrenza a carattere preventivo e repressivo.³⁶

Un primo tipo di strategie punta sulla riduzione delle *occasioni* di corruzione attraverso macropolitiche rivolte a ridurre le dimensioni e il raggio di azione dello stato, vale a dire attraverso *interventi di liberalizzazione*, di

³⁵ Nel fenomeno corruttivo non c'è il classico rapporto vittima-colpevole proprio di altri crimini. La vittima di regola ignora addirittura di essere tale. Inoltre, il danno subito è -almeno per una parte- indivisibile ed è distribuito tra un numero molto grande di individui (Pareto, 1964).

³⁶ Klitgaard classifica cinque categorie di strumenti di intervento attraverso cui il principale può controllare la corruzione e la deviazione dell'agente: 1. *selezione e addestramento* dell'agente; 2. *incentivi* per agenti e clienti; 3. raccolta di *informazioni* su sforzi e risultati di agenti e clienti; 4. *ristrutturazione del rapporto* tra agenti e clienti, chiarificando regole e procedure che limitino la discrezionalità e il monopolio dell'agente o ridefiniscano la missione dell'organizzazione; 5. elevamento dei *costi morali* della corruzione, con codici etici e cambiamenti della cultura organizzativa (Klitgaard, 1991).

*privatizzazione e di decentramento del settore pubblico.*³⁷ L'assunto su cui esse si basano è che la diffusione della corruzione sia positivamente correlata con l'ubiquità del governo e la centralizzazione delle decisioni: aumenta con la proprietà pubblica e con l'incremento dei beni che sono scambiati discrezionalmente attraverso processi politici e istituzioni burocratiche, invece che attraverso mercati privati. Meno stato -meno regolamentazioni pubbliche, meno personale statale e meno accentramento decisionale- equivarrebbe dunque a meno corruzione; per converso, più lo stato è esteso e intrigante -nel senso delle prerogative di regolazione e di intervento nel mercato e nella società-, più aumenterebbero le occasioni di ricerca di rendite da corruzione.³⁸

La teoria del *rent-seeking* ha fornito una piattaforma analitica a questi indirizzi strategici e alle corrispondenti politiche pubbliche. Le coalizioni di interessi sociali che mirano a controllare le attività in cui il governo ha un potere monopolistico, allo scopo di ottenere rendite politiche, ricercano sistematicamente la complicità di politici e di funzionari, con i quali si

³⁷ La questione del decentramento è discutibile: si può sostenere sia che esso moltiplichi le occasioni di corruzione, sia che favorisca il controllo e la concorrenza.

³⁸ Gary Becker ha sostenuto che l'estensione dello stato ha favorito il dilagare della corruzione e che il ritorno allo stato minimo ne è il rimedio appropriato: "La corruzione è un'escrescenza dell'intervento del governo in economia. Più regolazione si ha in ogni parte del mondo, più si vedrà corruzione" (cit. in *Newsweek*, 14, 1994). Questa linea interpretativa solleva obiezioni di carattere sia teorico, sia empirico. Empirico: laddove questa via è stata seguita massicciamente, come nei paesi ex comunisti, le politiche pubbliche di privatizzazione sono state esse stesse impregnate di corruzione, e hanno accentuato anziché ridurre il danno sociale. Teorico: opportunità non significa effettualità. Come dimostra un confronto anche sbrigativo tra Svezia, Italia e Brasile, l'estensione dell'intervento pubblico non è una *causa*, ma un'*occasione* che per essere tradotta in atto implica una scelta e la mediazione di "meccanismi psicologici" che fanno problema; sono cioè possibili equilibri multipli (Elster, 1993; Andvig, 1991). Inoltre, se per effetto del rinculo del governo diminuisce la *quantità* di corruzione, non diminuisce necessariamente il *tasso* di corruzione del pubblico e una quota di corruzione può trasferirsi dal pubblico al privato (Rose-Ackerman, 1978).

spartiscono i guadagni. L'attività di ricerca di rendite costituisce uno spreco sociale da un duplice punto di vista: in primo luogo perché distoglie risorse private dagli investimenti produttivi, producendo distorsioni allocative; in secondo luogo perché dirota energie e capacità di funzionari pubblici dal servizio alla collettività al sostegno di obiettivi particolaristici e spesso illegali. La reazione più adeguata a questa *distorsione degli incentivi* consiste nel ridurre l'area delle rendite monopolistiche pubbliche, favorendo lo smantellamento, il frazionamento e la privatizzazione dei monopoli statali (Buchanan, 1984).

Sul versante interno alle agenzie e agli uffici pubblici, le occasioni di corruzione possono essere ridotte attraverso *interventi organizzativi* che colpiscano la *discrezionalità* e il *potere monopolistico* che i funzionari pubblici esercitano nei confronti di utenti e fornitori.³⁹ L'obiettivo, in questo caso, è di modificare la struttura del rapporto tra clienti e agenti, mettendo questi ultimi in concorrenza (simultanea o temporale) tra loro in modo da ridurre il controllo sull'assegnazione di beni e servizi pubblici e da impedire loro di estorcere tangenti o comunque di prevaricare. Invece di dare a ciascun funzionario una sfera stabile e chiaramente definita di influenza (ad esempio nel settore delle licenze, delle autorizzazioni ecc.), su cui questi possa esercitare un controllo monopolistico, questa può essere suddivisa tra più agenti (pubblici e privati), o assegnata a rotazione, di modo che l'utente o il

³⁹ Si tratta di due fattori distinti. Si può avere l'uno senza l'altro, ma quando si cumulano aumentano le probabilità di corruzione. La discrezionalità dell'agente viene amplificata se egli gode di una condizione di monopolio sull'erogazione di un servizio o di una prestazione.

fornitore eventualmente insoddisfatto possa rivolgersi ad un altro funzionario (Rose-Ackerman, 1978*).⁴⁰

Un secondo gruppo di strategie -che potremmo riassumere nella formula “strategie sorvegliare e punire”- si basa invece su *incentivi istituzionali* di carattere negativo rivolti a mantenere alto il costo delle deviazioni individuali dagli *standard* di comportamento previsti e sull’acquisizione di *informazioni* capaci di rilevarle.

Nell’ambito di queste strategie, il profilo repressivo -la durezza della pena e soprattutto la sua certezza- è essenziale, ma esso viene graduato negli obiettivi, attraverso l’articolazione di sanzioni di carattere penale, civile, disciplinare e minimizzato nella frequenza. Lo scopo è, soprattutto, quello -preventivo- di evitare che “la gente si metta nei guai” informandola circa i rischi della sua azione e le sanzioni in cui può incorrere e inducendola ad aspettarsi che ciò possa effettivamente accadere. Una funzione essenziale, in questo quadro, è svolta dal sistema di *detection* e dagli apparati di sorveglianza interni alle diverse arene pubbliche, anche con la collaborazione “esterna” di imprese, professioni e istituzioni economiche. Promuovendo la *trasparenza* dell’azione pubblica, si consente al principale di distribuire premi e punizioni e si accrescono le probabilità e le aspettative che ciò avvenga. Nel linguaggio precedentemente adottato, si tratta di mantenere alto il valore di P

⁴⁰ E’ stato rilevato che la competizione può essere introdotta con successo (affidando attività pubbliche a imprese private) laddove il bene o servizio fornito dall’agenzia pubblica sia “privato” nel senso economico del termine, sia cioè prodotto in condizioni di costi costanti o crescenti. Diversamente, la competizione privata può non indurre alcun miglioramento, reintroducendo quelle condizioni di fallimento del mercato che avevano provocato l’iniziale intervento statale: “Così, la privatizzazione non è una panacea per la corruzione, sebbene possa avere un suo ruolo” (Klitgaard, 1988, 87).

nelle sue due componenti: la probabilità di essere individuati (PI) e quella di essere sanzionati (PS).⁴¹

Una terza possibile direzione di intervento, infine, -ipoteticamente rilevante ancorché controversa- è quella che si basa su *strategie e su incentivi etici*, rivolti cioè a mantenere alti i *costi morali* della disonestà e della frode e ad incentivare i comportamenti virtuosi, l'onestà, la lealtà, lo spirito di servizio, l'imparzialità e il disinteresse dei funzionari pubblici, dei cittadini. e degli utenti dei servizi, modificando gli atteggiamenti culturali sia nell'arena pubblica che nell'ambiente sociale esterno che con essa interagisce.

Le figure 1 e 1 bis riformulano concisamente queste possibili linee di intervento sulla corruzione.

Fig.1 Strategie che agiscono sulle opportunità

Bersagli

generali

-colpiscono l'estensione e la penetrazione del governo nell'economia e nella società ridefiniscono il rapporto pubblico-privato, stato-mercato, centro-periferia

specifici

-riducono la discrezionalità e/o il potere monopolistico dell'agente

Tipo di strategie

strategie costituzionali o istituzionali

-liberalizzazioni
-privatizzazioni
-decentramento

strategie organizzative

-concorrenza tra ruoli e strutture
-suddivisione e rotazione degli incarichi

⁴¹ La probabilità di incorrere in sanzioni diminuisce con il crescere del numero dei corrotti. Sul punto cfr. Schelling, 1973 e Andvig, 1991. Uno dei modi di tenere alta l'aspettativa di punibilità è di "far cuocere un pesce grosso", colpendo i vertici e non la base dell'organizzazione e puntando sull'effetto simbolico di provvedimenti esemplarmente "giusti".

-ridefiniscono il rapporto
agente-cliente

Fig.1 bis Strategie che agiscono sugli incentivi

	strategie preventive (educare-dissuadere)	strategie di trasparenza (sorvegliare-informare)	strategie repressive (criminalizzare, punire)
incentivi istituzionali	Specificazione di norme legali e di standard disciplinari	Controlli su individui, procedure, risultati, ambienti	Sanzioni legali
incentivi culturali e etici	Definizione di standard e obiettivi etici	Interventi di Consulenza etica, indagini sullo stato etico delle organizzazioni	Sanzioni morali da parte dei pari, dei superiori e delle cerchie esterne

Mette conto di ribadire, concludendo su questo punto, che se la corruzione produce ordinariamente costi esterni, che si traducono in un onere per le organizzazioni e per la società, il contrastarla è a sua volta costoso. Ciascuna di queste strategie pone problemi di efficienza, giacché i costi della lotta alla corruzione e alla deviazioni dagli *standard* di correttezza amministrativa non possono ragionevolmente eccedere i benefici che ne deriverebbero. Questo significa che, al di là di certe soglie di costo, sarebbe conveniente tenersi una certa quantità di corruzione.⁴²

⁴² Sull'idea conseguente di "livello ottimale di corruzione" (*optimal amount of corruption*) cfr. Klitgaard, 1988.

5. Costi morali e capitale etico del servizio pubblico.

5.1. Le strategie summenzionate, tranne l'ultima a cui si è accennato solo di passata, sono tutte sbilanciate sul lato del *controllo istituzionale* della corruzione, sono cioè impregnate su interventi di carattere politico e organizzativo e su sanzioni legali. Un agente che accetta un pagamento per trasgredire i suoi doveri, o un corruttore che offre un compenso per una prestazione illegittima, incorrono nel rischio di essere scoperti e puniti. Del costo atteso fanno parte l'eventualità di perdere non solo la tangente, ma anche lo stipendio e il lavoro stesso, di dover rifondere i danni, di pagare un'ammenda o di finire addirittura in galera. A ciascuna di queste eventualità verrà assegnato un valore da chi deve decidere se "entrare" o meno in una transazione corrotta: la stima del rischio sarà la somma dei costi connessi alle singole eventualità: $p(x, y, z)$. Secondo alcuni, è essenzialmente dalla *deterrenza marginale* di questo tipo di sanzioni -e dalla struttura di *enforcement* intesa a renderle credibili- che dipende il controllo della corruzione e, in generale, dei comportamenti illeciti e sleali verso un'organizzazione pubblica.⁴³

L'antropologia sottesa a questa impostazione presuppone una condizione di "vuoto morale" da parte degli individui, nel cui calcolo le disposizioni e i vincoli etici non incidono o incidono al più come fattore marginale. Gli attori sociali sono visti non solo come egoisti, ma come

⁴³ "Solo un'elevata probabilità di individuare e punire il burocrate corrotto rappresenta una *condicio sine qua non* per contrastare la corruzione" (Clerico, 1996, 98).

opportunisti:⁴⁴ ciascun individuo diventerà un *criminale* -nel caso che ci interessa un amministratore disonesto o un corruttore- ogni volta che, sulla base dei suoi calcoli, ciò gli risulti conveniente. Posto di fronte all'alternativa tra integrità e disonestà, ognuno sceglierà la seconda se, a parità di risorse impiegate, il suo *payoff* sarà superiore a quello che potrebbe prevedibilmente conseguire scegliendo l'onestà.⁴⁵ Tranne minoranze di *moralisti* incorruttibili dotati di un superego ipertrofico da un versante, e di *criminali* incalliti dall'altro, tutti gli altri individui condividono la stessa struttura motivazionale: la maggior parte si asterrà dal malcomportamento e dalla corruzione solo nella prospettiva di un saldo negativo (o meno positivo rispetto ad impieghi alternativi delle medesime risorse) tra costi e benefici materiali e tangibili.⁴⁶ Anche nel settore statale, pertanto, in assenza o a bassi livelli di rischio, ciascuno cercherà di massimizzare il suo guadagno chiedendo, accettando o offrendo tangenti, pagamenti supplementari, regali, favori e simili, approfittando del suo potere pubblico o della sua capacità di pressione per colludere e per prevaricare. Al fine di controllare queste propensioni opportunistiche e criminali occorre perciò agire attraverso *incentivi istituzionali*, specie negativi: legiferare con severità, sorvegliare e punire con intransigenza, mantenere insomma attraverso le leggi e un adeguato sistema di *law-enforcement* i costi attesi delle deviazioni ragionevolmente alti e comunque superiori ai benefici attesi per la maggior parte degli agenti e dei

⁴⁴ "Opportunista" è più che "egoista": "Per opportunismo intendo il perseguire con astuzia finalità egoistiche. L'opportunismo non si limita alle sue forme più appariscenti, quali mentire, rubare e imbrogliare; esso comporta più spesso forme sottili di inganno" (Williamson, 1987, 129).

⁴⁵ "Alcuni diventano "criminali" (...) non perché la loro struttura motivazionale differisce da quella degli altri, ma perché differiscono i loro costi e benefici" (Becker, 1968, 176).

clienti dell'agenzia pubblica.⁴⁷ Le istituzioni di sorveglianza e di repressione hanno lo scopo di mantenere elevati questi costi, indirizzando le scelte degli individui verso l'onestà in quanto opportunità per loro presumibilmente meno costosa (Becker, 1968, Becker e Stiglitz, 1974, Ehrlich, 1973 e 1996).⁴⁸

Il modello di attore delineato dalle posizioni oltranziste dell'economia del crimine è sembrato a molti riduttivo e parziale.⁴⁹ A quanti ritengono che l'agire umano possa essere adeguatamente descritto nei termini cinici di una razionalità autointeressata e opportunistica, altri contrappongono la rilevanza dell'*ambiente morale* sul comportamento pubblico e privato e ipotizzano che la moralità individuale e collettiva -il *capitale etico* di una società- possa essere incrementata attraverso sforzi educativi mirati.⁵⁰ Secondo questa prospettiva - che, se non in collisione, è quantomeno in tensione con l'approccio della scelta

⁴⁶ La disponibilità al crimine e alla corruzione di una popolazione è sempre descritta da un'ampia curva a campana, ai cui estremi si collocano minoranze di trasgressori irriducibili e di individui integerrimi.

⁴⁷ Il *law enforcement* è l'insieme dei mezzi e delle risorse per rendere efficaci delle regole attraverso la prevenzione, l'individuazione e la repressione dei reati (cattura e condanna dei colpevoli). Su questa nozione cfr. Becker, 1968 e Becker e Stigler, 1974.

⁴⁸ Tutto ciò senza che sia possibile modificare in alcun modo l'indole intrinsecamente opportunistica degli uomini, né pretendendo di farlo.

⁴⁹ Tra questi Sen, 1984 e 1986; Hirschman, 1988. I diversi aspetti del rapporto tra economia e moralità sono ampiamente trattati nel *reading* di Hamlin, 1996.

⁵⁰ “Vi è ben poco sostegno empirico per un profondo scetticismo sull'uso delle norme. Invero, la cinica convinzione che niente possa essere cambiato equivale a sostituire un *sentimentalismo di natura elevata* con un *sentimentalismo di natura infima* -un buon esempio di vuoto pregiudizio mascherato da duro realismo” (Sen, 1994, 195). Può apparire singolare, ma è invece significativo, che ad enfatizzare il rilievo pratico dei fattori culturali siano spesso i magistrati: “La sistematicità della corruzione dipende in gran parte da fattori culturali; l'attività dei magistrati influisce, ma in una situazione in cui per anni il rapporto tra privato e pubblica amministrazione è stato frequentemente gestito attraverso la corruzione, è difficile che d'improvviso si cambi l'approccio. E' necessario invece che cresca una cultura diffusa, che il sentire collettivo si avvicini alla legalità, che si sviluppi il senso dello stato, che l'esercizio della funzione pubblica sia

razionale-⁵¹ nelle scelte degli individui hanno rilevanza non solo incentivi materiali ma anche *incentivi di carattere etico*, incorporati nelle formazioni sociali e nelle istituzioni pubbliche in forma di culture organizzative e di cultura civica.⁵² Il che equivale a dire che nel calcolo che precede la scelta di un corso d'azione entrano anche i *costi morali* (A)⁵³ derivanti *dall'avversione per la corruzione*, e i benefici corrispettivi legati alla *soddisfazione per*

sentito come un servizio e non come uno strumento per ottenere vantaggi personali.” (Colombo, 1996, 22).

⁵¹ “Gli economisti propongono spesso di combattere i comportamenti antisociali o immorali alzando il costo di tali comportamenti, piuttosto che proclamando principi (...) Probabilmente la ragione va ricercata nel fatto che essi prendono tutti i cittadini per consumatori che non cambiano gusto, o che lo cambiano in maniera arbitraria nell'ambito della loro condotta civica come nel loro comportamento sul mercato. Questo punto di vista tende a trascurare la possibilità che le persone siano capaci di cambiare i loro valori” (Hirschman, 1988, p. 423).

⁵² Hirschman osserva che “l'incidenza effettiva delle condotte di corruzione dipende anche da quanti tra gli individui aventi accesso a quelle opportunità (di corruzione: n.d.r.) risultano *inclinati alla corruzione, oppure avversi*. Ora, la quota di questi ultimi rispetto agli altri tende a fluttuare in relazione a ciò che si definisce “moralità pubblica” o “senso pubblico”, e in molti paesi la corruzione sembra oscillare almeno altrettanto rispetto ai cambiamenti in questi fattori di domanda quanto rispetto ai cambiamenti nel quadro istituzionale che, dal lato dell'offerta, produce le opportunità di corruzione” (Hirschman, 1983, sott.mia). Prima di lui, John Stuart Mill aveva scritto: “Considero disperato qualsiasi incremento considerabile della felicità umana, attraverso semplici cambiamenti nelle circostanze esteriori, non accompagnati da cambiamenti nello stato dei desideri” (Mill, 1969).

⁵³ Il problema dei “costi morali” è sollevato, da differenti angolazioni prospettiche, in Rose-Ackerman, 1978; Sen, 1984 e 1986; Elster, 1989; Alam, 1990; Franzini, 1991; Hausman e McPherson, 1996; Vannucci, 1997a e b; Belligni, 1998. Tra i sociologi, soprattutto Pizzorno ne ha enfatizzato il rilievo esplicativo primario nel rendere ragione del variare della corruzione. Per Pizzorno, i costi morali dipendono dal livello di integrazione degli individui in cerchie di riconoscimento. Gli *homines novi* sono per definizione coloro che abbandonano tali cerchie, generalmente nel corso di processi di mobilitazione individualistica, diminuendo così il carico ipotetico del disprezzo sociale e della violazione delle norme (Pizzorno, 1992). Analoghe posizioni a proposito di quella che potremmo chiamare *deflazione etica* sono in Tocqueville in relazione ai processi di individualizzazione connessi al crollo dell'ordine politico-sociale dell'antico regime (Tocqueville, 1968-1969).

l'onestà e per il dovere compiuto (O).⁵⁴ Ne discende un'equazione un po' più complessa di quella presentata precedentemente, formulabile nei termini (T-P-A)>(R).⁵⁵ Disposizioni morali quali l'integrità personale, l'onore, l'imparzialità, la lealtà organizzativa, la disciplina, il senso dello stato vengono considerate a questa stregua non già come un elemento influente o residuale (secondo l'antropologia negativa di indifferenza morale di cui si è detto), ma come un fattore rilevante, la cui incidenza varia in relazione alla presenza o all'assenza di alcune condizioni ambientali e su cui è possibile intervenire attraverso tecniche e dispositivi educativi e formativi, di tipo generale o specificamente calibrati sulle professioni e sulle istituzioni.⁵⁶

⁵⁴ La motivazione all'onestà è a sua volta scomponibile in sottomotivazioni razionali (autostima, identificazione con un programma, *advocacy* di un interesse speciale), normative (desiderio di servire il pubblico, lealtà al governo e al dovere, propensione all'equità) e affettive (identificazione con i "valori di regime", patriottismo della benevolenza). Cfr. Perry e Wise, 1990.

⁵⁵ Ovvero (T-P)>(R+O). Questo schema di utilità attesa non è molto diverso da quello presentato da Klitgaard (1988, 71), per cui $EU = U/[R(x) + p(x-f-k) + (1-p)x]$; dove k =retribuzione dell'agente; x =tangente; p =probabilità che l'agente corrotto sia scoperto e punito; f =gravità della sanzione; $R(x)$ costo morale legato all'accettare una tangente x ; EU = utilità attesa dell'agente.

⁵⁶ Di questo orientamento a riconoscere la rilevanza delle variabili morali esistono nella letteratura economico-filosofica almeno due varianti. In base alla prima (approccio conformista), le regole morali derivano anch'esse da *preferenze egoistiche* per il *social welfare* o da *simpatia*, ossia includono l'utilità-felicità della collettività, o quella di altri individui, incorporando i sentimenti morali nella funzione di utilità sotto forma di preferenza per la moralità o per la legalità. Per altri (approccio lessicografico), la moralità influenza solo discontinuamente il comportamento, conta cioè soltanto nei casi di indifferenza in altri campi. In entrambe le varianti, comportarsi eticamente è conveniente (Hauk e Saez Marti, 1998; Reder, 1979; Becker, 1996). Secondo altri, oltre che per convenienza e per simpatia, noi possiamo agire per *obbligazione*, come *committed agent* (scegliendo corsi di azione che non preferiamo e che diminuiscono l'utilità attesa), ossia come agenti morali e non come massimizzatori di utilità. Affermare l'autonomia delle norme etiche significa dire che esse non costituiscono ordinariamente delle semplici razionalizzazioni *ex post* dell'autointeresse e delle semplici "preferenze per l'onestà", ma delle "obbligazioni all'onestà" (Sen, 1986, 160). Sul "potere motivazionale indipendente" delle norme cfr. Elster, 1995, 179. Sulle preferenze morali si vedano anche Boukaert, 1996 e Hirschman, 1988, 419.

Questa “complicazione” della struttura motivazionale degli attori ha conseguenze analitiche importanti. Sul piano microsociologico, l’enfasi sui vincoli morali contribuisce a spiegare perché individui collocati nella stessa posizione, ossia con uguali trattamenti e con uguali probabilità di incorrere in sanzioni, si comportino diversamente a fronte di medesimi stimoli a trasgredire. A livello macrosociologico, essa consente di dar conto del differenziale di corruzione e di *maladministration* tra paesi collocati ad un medesimo stadio di sviluppo economico e politico e con uno stesso assetto istituzionale.⁵⁷ Permette inoltre di riformulare le strategie contro il malcostume e la disonestà dei funzionari ipotizzando un *insieme* di incentivi sia di tipo istituzionale (rivolti a mantenere alta la deterrenza “materiale”) sia di tipo etico (rivolti a mantenere alti i costi morali per i trasgressori e i benefici morali per gli onesti). Se pertanto nella prospettiva riduttiva dell’economia del crimine la scelta dell’onestà dipende quasi esclusivamente dalle istituzioni di trasparenza, sorveglianza e punizione, oltre che dall’entità della retribuzione e dalle aspettative di carriera, nella ipotesi degli incentivi e dei costi morali essa poggia (anche) su credenze e principi interiorizzati, su vincoli deontologici e reputazionali vigenti nei *social networks* in cui gli attori operano. Esaminiamo tale ipotesi un po’ più da vicino al fine di conferirle un contenuto meno generico e possibilmente non troppo retorico, prima di concentrarci sulle strategie da essa derivate.

5.2. Analiticamente, fanno parte dei sentimenti di *avversione alla corruzione* non solo il *disagio psichico* derivante dal timore di essere scoperti

e puniti (che solo con una evidente forzatura può considerarsi parte del corredo etico di una persona), ma anche e soprattutto i *sensi di colpa* e il timore di *perdita di reputazione professionale e sociale* connessi al comportamento illecito. Questi stati mentali dipendono a loro volta sia da caratteristiche individuali (quali l'avversione al rischio e la moralità personale), sia dalle pressioni del contesto: dalla storia personale e dalla cultura organizzativa e politica dell'ambiente circostante.

Con l'espressione "incentivi etici" intendiamo qui, per l'appunto, quei premi e quelle punizioni collegati a norme che hanno a che fare con il senso della giustizia e del dovere "socializzati" in un individuo, in una comunità, in un gruppo, in una cerchia, in un'organizzazione, in una istituzione. Il premio, in chiave etica, consiste nella pace interiore, nella *soddisfazione* per il lavoro svolto e per il comportamento tenuto anche di fronte a sollecitazioni devianti, e/o nel *riconoscimento* di ciò da parte degli altri. La punizione, per contro, consiste nel senso di colpa, nella vergogna e nel disagio interiore, nella perdita di autostima;⁵⁸ ma può dipendere anche dal *biasimo* o da altre *sanzioni simboliche* che un individuo si attira da parte di coloro che fanno parte del suo gruppo di riferimento, e dai corrispettivi *sentimenti negativi* ("costi"), connessi a una perdita di prestigio, o più semplicemente alla prospettiva imbarazzante di essere scoperto.⁵⁹ Si tratta di aspetti reciprocamente indipendenti (oltre che

⁵⁷ "Sebbene sia difficile dimostrarlo, credo che le variazioni nella corruzione tra i paesi siano largamente spiegabili con il grado di spirito civico dei loro funzionari, non con l'intelligenza del loro disegno istituzionale" (Elster, 1989,158).

⁵⁸ Tradire la fiducia ci provoca disagio, almeno quando il tradimento è personalizzato: *preferire la corruzione* non è come preferire un gelato al pistacchio. Se optiamo per quest'ultimo non dobbiamo giustificare la nostra decisione; se compiamo un'azione illegale o corrotta sì, almeno con noi stessi.

⁵⁹ Il senso di colpa, tuttavia, non è del tutto indipendente dal contesto dell'azione. In primo luogo, esso sembra dipendere dalla *frequenza* dei comportamenti devianti: più

indipendenti dalle sanzioni formali eventualmente associate): io posso agire correttamente perché ho una bassa propensione al rischio; perché un comportamento -ad esempio la corruzione- mi ripugna moralmente; per obbligazione verso il principale o i colleghi, anche se so che nessuno mi controlla e non ne risponderò ad altri che a me stesso, di fronte al tribunale della mia coscienza. Oppure posso aderire a un certo *standard* di condotta perché temo di essere, se non materialmente (ossia penalmente o amministrativamente) punito, almeno giudicato e stigmatizzato più o meno esplicitamente e pubblicamente da una *autorità morale*, che può essere un gruppo di pari, un superiore autorevole o una cerchia sociale di riferimento. Il costo morale, in altri termini, può essere inflitto da *tribunali* differenti (anche se non necessariamente alternativi) collocati vuoi *in interiore homine*, vuoi entro l'organizzazione professionale di appartenenza, vuoi nell'ambiente sociale più vasto in cui un individuo è inserito.

Il primo tipo, autogratificante, di motivazione etica -che ha connessioni evidenti con l'imperativo categorico kantiano e con la weberiana etica della convinzione- non è strumentale (rispetto all'eventualità di punizioni esterne) bensì deontologica, ed è il risultato di un processo di interiorizzazione guidato dai meccanismi di socializzazione primaria (l'educazione familiare, religiosa,

elevato è, in un dato *milieu*, il numero dei trasgressori, minore è il costo morale primario connesso al malcomportamento. L'ambiente in cui si valuta un agire e cade una strategia va pertanto predefinito nel suo *stato etico* (a questo proposito, possiamo ipotizzare, ad esempio, tre *livelli etici*: alto, basso e intermedio). Sul concetto di "moralità situazionale" cfr. Chibnall e Saunders, 1977. Un altro fattore che può ridurre il senso di colpa è lo stato di necessità: se si è poveri, discriminati, coartati, il prevaricare o il farsi corrompere sarà meno costoso moralmente che in circostanze meno avverse.

scolastica ricevuta nel corso del tempo, sin dall'infanzia) o professionale.⁶⁰ Parleremo, a questo proposito, di *capitale etico personale*, ossia di dotazioni etiche (condensatesi nella forma di “metapreferenze”)⁶¹ che gli individui hanno accumulato nel corso della loro vicenda privata e/o professionale e che intervengono a modellarne l'orientamento nei confronti dell'onestà o della corruzione. Giusta questa prospettiva, iniziative educative e formative centrate sull'etica possono ragionevolmente contribuire a confermare, rinforzare o anche fare affiorare a livello di consapevolezza, attraverso opportuni procedimenti argomentativi ed esplicativi, discussioni pubbliche di casi, confronti interpersonali ecc., questo sostrato etico (o “fondo morale”).⁶²

Nel secondo tipo di incentivi il giudice è esterno, è il gruppo di riferimento di fronte a cui il colpevole rischia di perdere *reputazione* e di attirarsi *biasimo* o addirittura l'*ostracismo*.⁶³ Parleremo in questo caso di *capitale etico sociale*, con ciò intendendo quelle determinanti del

⁶⁰ “Quando le prescrizioni sono *interiorizzate*, esse vengono seguite anche nei casi in cui la loro violazione passerebbe inosservata e non esposta a sanzioni” (Elster, 1993, 146). “Se fossi indotto in tentazione di corruzione, –ha scritto un magistrato del *pool* milanese “Mani Pulite”–dovrei cercare altrove le risorse per resistere: nel bagaglio della mia formazione etica e culturale, nel rispetto verso me stesso, nella mia dignità, non certo nel timore di essere scoperto e punito. Perché il rischio di essere preso è talmente remoto da diventare un incentivo a farsi corrompere” (Davigo, 1999, 193).

⁶¹ Metapreferenze (o preferenze di secondo ordine) sono preferenze che dipendono da valori e non da gusti e che possono entrare in tensione con le preferenze di primo ordine determinandone la trasformazione. Su questi concetti cfr. Sen, 1986, Hirschman, 1983, 77 e 1988. Cfr. altresì Schelling, 1980.

⁶² Pops (1988) distingue quattro tipi di etiche: personale, professionale, organizzativa e di *policy*. Le prime due sono guidate da “norme interne” e operano in base al criterio di “giusta condotta”; le altre due rispondono a criteri di efficienza e di giustizia.

⁶³ Ciò presuppone, ovviamente, un profilo etico collettivo sufficientemente elevato. Comportarsi secondo certi *standard* morali non accresce il capitale sociale di un individuo se l'ambiente professionale è interamente corrotto. In questo caso, la pressione sarà di segno opposto, come nel romanzo di T. Ben Jelloun (*Corrotto*, Bompiani, 1994).

comportamento -pressioni e vincoli etici- che provengono dai *social networks* entro cui un individuo è inserito.⁶⁴ L'astenersi dal violare un canone etico non risponde in questo caso ad una autonoma convinzione, ad una morale assoluta, ma ad una opportunità strumentale, nella misura in cui ha conseguenze pratiche di riconoscimento e può comportare l'attivazione di momenti di *exit* o di *voice* da parte di utenti e/o di colleghi e sottoposti.⁶⁵ Le sanzioni morali svalutano socialmente e possono danneggiare professionalmente un individuo (quel tale non lavora, non si comporta bene, si vende ecc.) anche se non sono sostenute dalla forza della norma positiva, ma solo dallo stigma ambientale (Viano, 1990; Elster, 1993; Sacconi, 1994; Cohen e Eimicke, 1995).⁶⁶

Posta su una scala assiologica di moralità, la valenza etica di questa disposizione (timore del biasimo esterno e della perdita di reputazione) è ordinalmente inferiore alla prima, ma superiore a quella di chi agisce correttamente per paura di sanzioni legali. In una accezione ristretta, solo chi rispetta una norma indipendentemente dalle conseguenze pratiche attese, sia legali che reputazionali, è "morale". Un'accezione di moralità meno rigorosa,

⁶⁴ L'assonanza (ma non la coincidenza) è con i concetti di "capitale personale" e "capitale sociale" come sono trattati in Backer, 1996 e in Coleman, 1990.

⁶⁵ Tipico esempio di *voice* è l'istituto del *whistle-blowing* -ossia della denuncia interna di illecito- formalmente operante in alcuni ordinamenti amministrativi, come quello statunitense.

⁶⁶ Da notare, per inciso, che in quest'ultimo caso l'attivazione della sanzione morale -il costo- è connesso alla rivelazione della violazione e dunque dipende, entro certi limiti, dall'efficacia delle strutture di investigazione finalizzate a pubblicizzare la trasgressione. Per la verità, la sanzione reputazionale comporta quasi sempre conseguenze insieme simboliche e materiali, nella misura in cui è suscettibile di incidere, anche solo indirettamente, sullo *status* professionale e sociale del trasgressore. Se i contratti sono una soluzione imperfetta al problema degli incentivi, per la loro incompletezza e il loro costo, la reputazione fornisce incentivi a produrre prestazioni di qualità perché significa indirettamente perdite o guadagni.

quale quella generalmente adottata nell'ambito dell'*Ethics in Government*, include invece entrambe le fattispecie.

Lo schema sottostante (Fig.2) riassume le variabili tipologiche considerate.

Fig. 2 Incentivi morali-Avversione alla corruzione

tipi di costo	descrizione	fattori di costo	tribunale ambientale	etiche applicate	tipo di intervento
1. disagio psichico	paura di essere scoperti e sanzionati	avversione al rischio			leggi codici etici
2. <i>perdita di reputazione professionale</i>	<i>discredito nell'ambiente lavorativo</i>	<i>cultura organizzativa</i>	<i>cerchia dei pari e dei superiori</i>	<i>etica amministrat., degli affari e delle professioni</i>	<i>codici etici, scuole speciali, corsi di etica</i>
3. perdita di reputazione sociale	biasimo nei milieu sociali	civicness	social network	cultura politica	scuola istituzioni partiti media
4. senso di colpa, vergogna, rimorso	sofferenza per la violazione del giusto e del bene	avversione al male	foro interno	etica personale	famiglia chiesa esempio

5.3. Che un pubblico funzionario decida di comportarsi onestamente e imparzialmente può dunque dipendere da incentivi istituzionali, ma anche da incentivi che *lato sensu* definiamo etici. Questi ultimi, come abbiamo visto, sono graduabili lungo un *continuum* che va dall'avversione psicologica al rischio, all'integrità e all'obbligazione morale; o, ancor meglio, sono riconducibili alla dicotomia capitale etico personale-capitale etico sociale. L'ipotesi presa in esame è che un solido e stabile sistema di metapreferenze (capitale etico personale) e un ambiente moralmente strutturato ed esigente (capitale etico sociale), possano costituire se non dei succedanei, quantomeno

dei contrappesi al frequente fallimento e ai limiti strutturali degli incentivi istituzionali.

Concentriamoci sulla peculiare cultura organizzativa che connota il servizio pubblico, focalizzandone in particolare i profili etici.⁶⁷ L'etica del servizio pubblico risponde a propri codici morali e a norme derivate, elaborati nel corso del tempo e più o meno condivisi nelle burocrazie statali di ogni paese, che discriminano ciò che è bene e ciò che è male al suo interno e attribuiscono significato e importanza a questa discriminante (Frederickson, 1993, 245).⁶⁸ Quali sono gli *standard* valoriali e normativi che connotano tipicamente l'identità morale del funzionario pubblico nel suo ambiente organizzativo, che dovrebbero autonomamente motivarlo ad un comportamento "virtuoso", orientandone e vincolandone comportamenti -le preferenze derivate e le scelte- con un'efficacia variabile ma ipoteticamente significativa? Sul tema dei modelli normativi delle pubbliche amministrazioni, e sulla opportunità di investire risorse in questo campo, da tempo discutono sia settori dell'accademia -filosofi e scienziati politici, economisti, studiosi di scienza dell'amministrazione e di diritto amministrativo-, sia esperti e praticanti dell'amministrazione statale e del mondo degli affari e delle

⁶⁷ Per cultura organizzativa intendiamo il sistema di significati condivisi da parte di individui che cooperano, significati che si incarnano in simboli, miti, linguaggi, rituali, metafore, attraverso cui si traccia il discrimine tra lecito e illecito in una organizzazione.

⁶⁸ Nell'etica amministrativa sono vigenti *standard* più restrittivi e intransigenti non solo rispetto all'etica privata (per cui restituire un favore o onorare un'amici sono, al suo interno, non valori ma disvalori), e alla maggior parte delle altre etiche professionali, ma anche alla stessa etica politica. I burocrati sono di regola considerati un gruppo a parte, soggetto ad una peculiare disciplina e finanche a un particolare stile di vita, a cui si richiedono comportamenti e si applicano restrizioni -di tipo finanziario, politico, familiare- che non si applicano ai dipendenti del settore privato e ai politici (Frederickson, 1993; Rohr, 1993, XIII-XIV; Thompson, 1994, 33).

professioni. Dal dibattito che si è svolto su questi temi è emerso un ventaglio di posizioni piuttosto eterogenee, che conviene richiamare almeno di passata.⁶⁹

Semplificando, si può dire che in questa sfera sono analiticamente identificabili due modelli etici, hanno cioè corso due tavole di valori di riferimento a cui l'agire amministrativo tipicamente si conforma (o dovrebbe conformarsi) e a cui ordinariamente si ispirano -con maggiore o minore consapevolezza- le raccomandazioni e i programmi etici che vengono formulati e implementati nel settore statale.

Il primo modello, trattato analiticamente dalle scienze sociali da Weber in avanti ma ben più risalente, è quello riassumibile nella categoria di *ethos burocratico*. Improntato a principi quali competenza, imparzialità, disinteresse, neutralità politica, lealtà, obbedienza, l'*ethos burocratico* ha costituito per secoli, dopo il tramonto dell'amministrazione per ceti, il tradizionale fondamento del governo degli stati nazionali. In base a siffatto ideale normativo, corretto è il comportamento amministrativo che si conforma ai suddetti *standard formali*, a prescindere dai concreti obiettivi perseguiti dai reggitori. Tuttavia, con l'evoluzione dello stato sociale interventista, e ancor più con i programmi di riforma amministrativa adottati da molti paesi e rivolti a conferire alle pubbliche amministrazioni una più decisa impronta manageriale, mano a mano che sfuma la dicotomia tra politica e amministrazione, si è determinato per un verso uno spostamento del baricentro

⁶⁹ All'interno di questo dibattito, mentre i filosofi politici e morali si sono occupati di questioni ad alto contenuto di astrazione quali la natura del ragionamento morale, della vocazione, della virtù, della cittadinanza, dei valori di regime, ecc., i *practitioneers* della pubblica amministrazione hanno affrontato i problemi apparentemente minori, ma più concreti, del conflitto di interesse, della trasparenza finanziaria, della *accountability*, ecc. (Frederickson, 1993, XI).

dai valori della integrità e dell'obbedienza a quelli dell'efficienza e della responsabilità; per altro verso, un passaggio dal formalismo alla concretezza degli obiettivi. Ne sono derivati l'insorgere di ambiguità, di incertezze e di dilemmi comportamentali non facilmente risolvibili e l'incremento delle possibilità e delle tentazioni simoniache connesse alla crescita della discrezionalità dei burocrati (Guy Peters, 1989).

Tali incertezze e tali sfide sono state amplificate dalla compresenza, accanto all'*ethos burocratico*, di una seconda componente del corredo etico dell'amministratore moderno, l'*ethos democratico*, caratterizzato dall'impegno costituzionale degli stessi funzionari di carriera verso principi sostantivi di libertà e uguaglianza, dal riferimento ai valori della cittadinanza repubblicana, dell'interesse pubblico, del benessere dei cittadini, dell'equità sociale (Rohr, 1988; Pugh, 1996; Thompson, 1996). Per quanto la responsabilità democratica caratterizzi tipicamente le aspettative nei confronti dei funzionari politici più che quelle verso i burocrati, essa ha crescentemente influenzato il modo di agire e di sentire di questi ultimi mano a mano che, con l'avvento dei regimi liberaldemocratici e con lo sviluppo del *welfare state*, è cresciuto il loro impegno nell'allocatione e nella gestione di beni e servizi collettivi. Così, se l'ispirazione dell'*ethos burocratico* è prevalentemente deontologica, orientata alle convinzioni (le azioni sono intrinsecamente giuste o sbagliate), all'obbedienza e alla persistenza degli aggregati, indifferente alle conseguenze, e specifica soprattutto i doveri dell'attore pubblico,⁷⁰ quella dell'*ethos democratico* è prevalentemente teleologica, orientata alla responsabilità e ai risultati per gli amministrati (le azioni sono giuste se

producono maggior felicità collettiva, benessere, ecc.), a direzione ascendente.⁷¹

Tra *ethos burocratico* e *ethos democratico* in quanto componenti della moderna cultura amministrativa, permane, se non un vero e proprio *tradeoff*, quantomeno una irrisolta tensione e un difficile equilibrio. D'altra parte questi valori, per quanto diversamente declinati a seconda dei vari ambienti e delle diverse tradizioni amministrative, hanno finito per caratterizzare congiuntamente il modello di "moralità burocratica" convergendo in una sintesi evolutiva culminata nell'idea di "uso responsabile della discrezionalità", di "prudenza" nel perseguimento del bene comune (Rohr, 1988 e 1996).

A questa sintesi virtuosa si contrappone un terzo *pattern* culturale, degenerato, che tende effettivamente ad imporsi a seguito della dilatazione del numero e all'accrescimento del potere e dell'autonomia dei pubblici impiegati: *l'ethos corporativo*.⁷² Caratterizzato dall'eterogeneità dei fini e dalla sostituzione degli interessi dello stato e dei cittadini con gli interessi organizzativi dei burocrati stessi, *l'ethos corporativo* alimenta i deprecati fenomeni di autoconservazione, autotutela, autoreferenzialità delle burocrazie pubbliche rafforzando le tendenze al malcomportamento e alla corruzione.⁷³

⁷⁰ Il che rende chi vi si attiene rigido, poco flessibile, incapace di affrontare situazioni creative e non standardizzate. Se si orienta verso le conseguenze deve flessibilizzarsi e aprire spazi alle deviazioni e all'abuso di potere.

⁷¹ Capovolge questa attribuzione Pugh, 1996.

⁷² La tecnicizzazione del *training* dell'amministratore, che accompagna il passaggio dalla scienza dell'amministrazione alla *public policy*, sembra avere a sua volta indebolito *l'ethos democratico*, a vantaggio di un *ethos* efficientistico e "scientifico".

⁷³ Può essere utile a questo proposito la distinzione tra "beni interni" e "beni esterni" di una pratica: solo i primi sono inerenti alla pratica stessa, non scambiabili,

Va da sè che il sovrapporsi di siffatti principi e interessi contrastanti complica non poco l'identificazione di norme di comportamento univoche e coerenti da far valere nell'ambito della organizzazione amministrativa e ostacola gli sforzi educativi indirizzati ai funzionari e la formulazione di programmi etici efficaci.

La figura 3 riassume a grandi linee i caratteri differenziali dei modelli summenzionati.

Fig. 3 Etica del servizio pubblico

	criteri regolativi (beni interni)	
	formali	sostanziali
ethos burocratico (orientato ai principi)	integrità-senso dello stato -competenza -disinteresse -imparzialità -lealtà-obbedienza	interesse e grandezza dello stato
ethos democratico (orientato alle conseguenze)	-efficienza -efficacia -responsabilità -trasparenza	-benessere e bisogni dei cittadini -diritti -consenso -giustizia sociale

contribuiscono al suo sviluppo e sono pertanto costitutivi dell'etica di questa pratica. Nel caso della pratica amministrativa, la degenerazione avviene quando le esigenze esterne dell'organizzazione fanno premio sugli obiettivi interni di giustizia, ordine, perseguimento dell'interesse pubblico. Cfr. McIntire, 1984 e Cooper, 1987, 321.

6. Strategie etiche e movimento dei codici

6.1. L'ipotesi della autonomia degli orientamenti etici (nel significato esteso precedentemente illustrato) e della loro rilevanza nel comportamento e nel calcolo degli individui -il costo morale- suggerisce che la formazione di mercati di autorità, dominati da corruzione e malcomportamento amministrativo, possa essere ostacolata da strategie e programmi specificamente rivolti a ridurre l'opportunismo e ad elevare il *livello etico* delle organizzazioni sia pubbliche che private, in aderenza ai principi e alle prescrizioni degli *standard* amministrativi democratici e burocratici.

Da una ventina d'anni, questo obiettivo è stato direttamente e decisamente assunto -almeno a prima vista- nei programmi pubblici di lotta contro la corruzione e per il miglioramento delle pubbliche amministrazioni, nell'ambito di più generali programmi di riforma tendenti a "reinventare lo stato" e a controllare la corruzione del governo. La nuova attenzione rivolta al problema della correttezza e imparzialità dell'azione amministrativa, della trasparenza delle procedure decisionali e della responsabilità degli operatori pubblici, anche al di là dei vincoli legali, ha dato impulso ad un movimento di *istituzionalizzazione dell'etica* che è sfociato organizzativamente nella creazione di *infrastrutture e agenzie etiche* di varia natura rivolte ad innalzare nei funzionari pubblici (e nei loro *partner* privati) non solo il timore strumentale, ma l'avversione e l'allarme morale per la trasgressione e la soddisfazione per l'onestà e la correttezza.⁷⁴ Questo indirizzo di *policy* si è

⁷⁴ Si veda la "Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service" adottata dal Consiglio dell'Oecd il 23 aprile 1998, basata su un *set* di "Principi di

ordinariamente articolato attraverso due tipi di interventi, sinergici ma indipendenti, intrapresi in concomitanza e in integrazione delle politiche imperniate su incentivi e controlli istituzionali e organizzativi (Frederickson, 1993, 3).

Per un verso, si sono varati programmi di formazione e di *Ethics Management*, di carattere permanente, periodico o contingente, rivolti ai cittadini, a sottoinsiemi di essi (insegnanti, studenti, aspiranti politici ecc.) o a specifiche categorie professionali. Questi programmi sono indirizzati a incrementare il capitale etico della società nel suo insieme e, in particolare, quello dei dipendenti del settore pubblico e a rinforzare la consapevolezza della crucialità della lotta che si combatte sul fronte dell'integrità e della correttezza amministrativa.⁷⁵ Parallelamente, si è fatto diffusamente ricorso a *codici etici*, formalmente assunti nell'ambito delle istituzioni rappresentative, delle amministrazioni, delle imprese e del sistema imprenditoriale, delle associazioni professionali pubbliche e private, delle organizzazioni non governative.

Sul primo terreno, si sono promossi corsi, *stage*, seminari di formazione, discussioni di etica rivolti al personale delle aziende private e ai

gestione dell'etica del servizio pubblico" e varata allo scopo di aiutare i paesi membri a rivedere i loro sistemi di *Ethics management*.

⁷⁵ Per esempio, a Hong Kong l'ICAC (*Independent Commission Against Corruption*) ha varato un progetto educativo rivolto a "costruire un forte altruismo e un senso di responsabilità verso se stessi e verso gli altri". Un'altra dimensione di questo impegno -più generale negli obiettivi e più concentrata nel tempo- è rappresentata dalle campagne governative di moralizzazione della vita pubblica (*clean-government campaigns*) lanciate da molti paesi e indirizzate a mobilitare l'avversione e il biasimo popolare nei confronti della corruzione, a sostenere programmi di riforma e/o l'azione della magistratura.

dirigenti e dipendenti delle pubbliche amministrazioni o agli studenti delle scuole di amministrazione. I programmi di *Administrative Ethics*, in particolare, variano sensibilmente nei metodi o nei contenuti, ma di regola condividono l'esigenza sia di esplorare le dimensioni normative della professione pubblica, sia di contribuire a focalizzare e a implementare i criteri regolativi dell'etica amministrativa a cui abbiamo fatto menzione. Si tratta, in altri termini, di addestrare il dipendente o il funzionario vuoi a pensare normativamente (trattando ad esempio dilemmi e problemi di "giustizia locale" connessi all'esercizio della carica), e non solo tecnicamente; vuoi a comprendere i limiti entro cui l'esercizio discrezionale dell'autorità è non abusivo, assumendo una capacità di autovalutazione etica dell'attività svolta e da svolgere più fine di quella consentita dagli *standard* formali di legalità. Lo scopo derivato è di rafforzare la lealtà all'istituzione e lo spirito di corpo, mantenendo o incrementando in pari tempo l'orientamento verso scopi generalizzabili di equità sociale (cioè non motivati da interessi organizzativi).⁷⁶

Parallelamente, sul versante privato, l'etica degli affari e delle professioni è diventata una disciplina curricolare (nell'ambito degli

⁷⁶ Questo punto -che esula dal tema di questo scritto- ha evidenti riflessi sul *policy making*, giacché ogni creazione e valutazione di una politica pubblica implica un riferimento a principi e coinvolge responsabilità morali. Capire le implicazioni etiche delle scelte implicite in una politica è importante prospettivamente per i suoi attori e retrospettivamente per chi ne valuta l'azione e la *performance*. In questa chiave, il ragionamento morale affronta problemi riguardanti sia gli scopi e i metodi di una politica pubblica (il perché e il come agire o non agire) che i contenuti (il cosa scegliere), alla luce di criteri di equità e di conformità costituzionale (Pops, 1988; Cohen e Eimicke, 1995). Non manca tuttavia chi ritiene che sottoporre le persone a corsi di etica basati su discorsi filosofici astratti, anziché ridurre il vuoto morale, fornisca loro sofisticate giustificazioni alla trasgressione dei "doveri". Vi sarebbe

insegnamenti di filosofia o di economia) in molte università e *business school*, assumendo un ruolo più prominente, o comunque meno marginale, nella formazione dei futuri dirigenti e quadri d'impresa, accrescendo la consapevolezza dell'esistenza di soglie da non travalicare nel pur legittimo perseguimento degli interessi privati, anche e principalmente nei rapporti con l'economia pubblica e le amministrazioni statali.⁷⁷

Benchè negli ultimi lustri il movimento di costituzione e di articolazione di siffatta infrastruttura etica abbia fatto molta strada in un numero crescente di paesi, il problema della sua efficacia e della sua ricaduta effettiva sulle pratiche di corruzione e di malcostume pubblico e privato è tuttora aperto e controverso. L'etica applicata può essere seriamente considerata, se non un rimedio infallibile per debellare l'opportunismo, quantomeno un mezzo ausiliario efficace per migliorare l'amministrazione, il mondo politico, l'impresa e i loro rapporti reciproci?⁷⁸ Fino a che punto vale la pena di investire in questo settore? E laddove si ritenga che il gioco valga la candela, come si può "insegnare l'etica" nelle burocrazie e nelle imprese, come si può inculcare in politici, burocrati imprenditori, cittadini il "senso dello stato", la sensibilità per l'interesse generale, la preferenza per l'imparzialità e il disinteresse, l'avversione al malgoverno e alla malamministrazione? Convieni lasciare da parte questi interrogativi che ci

insomma una scissione tra etica filosofica e educazione morale, laddove solo l'autorità riconosciuta e l'esempio possono "insegnare la virtù".

⁷⁷ Vi sono, beninteso, altre dimensioni rilevanti dell'etica degli affari e delle professioni che esulano dal nostro tema, che è il posto dell'etica nel *curriculum* dell'amministratore pubblico. Sul punto cfr. Sacconi, 1991 e 1997.

⁷⁸ Un elemento a sostegno dell'opportunità e della produttività dell'impegno in questa direzione può essere rinvenuto nel fatto che da qualche tempo la sensibilità etica dei cittadini pare essersi accentuata a fronte degli scandali, quantomeno nel mondo

condurrebbero lontano dal nostro tema per rivolgere senz'altro l'attenzione ad esso.

6.2. Il movimento di istituzionalizzazione dell'etica attualmente in corso si è pressoché ovunque concretato, oltre che nella summenzionata tendenza a moltiplicare i momenti di formazione e di *training* etico di politici, *manager* e dipendenti pubblici e privati, nello sforzo di dar vita a codici variamente definiti "etici", "disciplinari", "di condotta", "di comportamento", "di autoregolamentazione", "deontologici" e ad agenzie etiche rivolte a implementarli.⁷⁹ Il "movimento dei codici" ha preso avvio fin dagli anni settanta negli Stati Uniti a seguito dello *shock* generato dallo scandalo Watergate, che ha incrinato profondamente la fiducia popolare nella presidenza e nelle istituzioni, e di alcuni grandi scandali di imprese private. Proprio l'esperienza statunitense costituisce il modello a cui si sono ispirate in larga parte le esperienze successive in Canada, Europa, Australia, Terzo Mondo e quella italiana in ispecie.⁸⁰

democratico di più vecchia tradizione; al punto che qualcuno ha parlato, forse un po' enfaticamente, di "avvento dell'era dell'etica". Cfr. Frederickson, 1993.

⁷⁹ Basti distinguere un po' alla grossa, in questa varietà, tra *codici etici*, che stabiliscono principi generali, fanno leva su ragioni morali e non prevedono sanzioni, e *codici disciplinari o di condotta*, che definiscono dettagliatamente i comportamenti illeciti dei membri di una professione, dei dipendenti di un'impresa o di un ufficio e che specificano sanzioni per i trasgressori. Si è anche parlato, a tale riguardo, di un modello "tavole della legge" contrapposto ad un modello "codice di Giustiniano". I codici vigenti costituiscono perlopiù un *mix* tra le due varianti dove l'elemento valoriale e quello prescrivivo sono di regola compresenti (Kernaghan, 1995).

⁸⁰ In Usa, a partire dalla fine degli anni settanta (con l'*Ethics in Government Act* del 1978 più volte emendato e successivamente con l'*Executive Order* del 1990), è stato edificato un esteso e capillare apparato organizzativo, deputato a regolare la vita pubblica in tutti i suoi aspetti. A tutela dell'esigenza di salvaguardare la comunità dalla slealtà e dall'abuso di potere dei funzionari pubblici e di incrementare la fiducia del pubblico nel governo, sono stati creati a livello federale, ad opera dell'*Office of Government Ethics*, e poi replicati sul piano statale e locale, codici di condotta per il

Codici etici sono attualmente in vigore tanto nel mondo privato che nell'area pubblica. In quest'ultima, essi riguardano sia le funzioni di rappresentanza politica - a livello del potere legislativo, esecutivo e (dove è il caso) giudiziario- che la funzione amministrativa; sia le istituzioni del governo centrale che quelle subnazionali e decentrate. Inoltre, mentre alcuni codici sono rivolti a guidare e a disciplinare le *istituzioni* (la pubblica amministrazione nel suo complesso, un singolo *bureau* o comparto pubblico), altri regolano invece specifiche *categorie* di funzionari pubblici (i *manager* pubblici, gli amministratori locali, i magistrati ecc.).⁸¹

Ma, al di là degli ambiti in cui può essere assunto, che cosa è precisamente un codice etico?

In prima approssimazione, un codice etico può essere definito come “un insieme coerente di norme morali che regolano un'organizzazione, un'impresa o un'associazione” (Sacconi, 1997, VII). Con riguardo alla *struttura formale*,

potere legislativo, esecutivo, giudiziario e per il *civil service* (*Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch*), affiancati da commissioni etiche per farli rispettare. Per quanto la funzione di un siffatto, imponente apparato etico sia in primo luogo preventiva -non si proponga cioè “di incastrare le persone, ma di tenerle fuori dai guai”, essa è senza dubbio in pari tempo “repressiva”. I mezzi per scovare la corruzione e il malcomportamento sono molteplici e non di rado accaniti e comprendono attività di accertamento patrimoniale, istituti come il *whistle-blowing* o l'*entrapment* e figure come l'*head-hunter*, accanto a specifici programmi etici decentrati di consulenza e di formazione. A questi compiti sovrintendono diverse migliaia di persone: una “burocrazia dell'etica” che è stata suggestivamente e forse anche un po' enfaticamente definita “ministero dell'onestà” (Branco, 1993).

⁸¹ Esempi precoci di codici deontologici di associazioni professionali di amministratori pubblici in Usa sono quello della “American Society for Public Administration” (Aspa) e quello della “City Managers Association” (Cma), riportati in appendice a Pasini, 1996.

si tratta di un documento ufficiale che una istituzione pubblica, un'azienda o una associazione elabora e adotta, contenente l'enunciazione dei *principi* su cui essa si fonda, una *dichiarazione di responsabilità* verso gli interlocutori con cui interagisce (che possono essere a seconda dei casi cittadini, utenti, clienti, imprese, rappresentanti eletti, amministrazioni e enti territoriali ecc.) e l'esplicitazione dei *doveri deontologici* e delle *norme* (obblighi e divieti) alle quali le rispettive comunità devono riferirsi e attenersi. A ciò si aggiunge in molti casi la indicazione di strutture (*boards* e commissioni) e di compiti di consulenza, di investigazione e di controllo sulla attuazione dei principi e delle norme.

A questa fisionomia formale corrispondono *obiettivi e funzioni* che sono comuni alla maggior parte dei codici, anche se la varietà delle esperienze è, come si è detto, assai ampia.⁸² In generale, si può dire che, sotto il profilo funzionale, un codice è uno strumento che persegue finalità e svolge compiti di *guida* e di *controllo*. L'obiettivo sistemico è quello di migliorare il *clima etico* di una istituzione o di una organizzazione, di salvaguardarne la reputazione e l'immagine e di incrementare la fiducia nei suoi confronti di cittadini, utenti, clienti.

⁸² Si tralascia qui di insistere sulle differenze tra realtà aziendale e delle professioni e pubblica amministrazione. In quest'ultima i codici si rivolgono ad una "azienda" che persegue l'interesse pubblico e non la massimizzazione del profitto e che spesso non può vendere sul mercato i beni e i servizi che produce. Risulta pertanto difficile pensare ad un puro trasferimento alla realtà pubblica di schemi messi a punto per il mondo delle imprese, in base al presupposto un po' triviale che la prima, in quanto arretrata, dovrebbe percorrere lo stesso cammino evolutivo del secondo, in direzione di un *public management* unicamente orientato all'efficienza aziendale. Su questo punto valgono le pertinenti osservazioni in Davigo, 1998 e Dente, 1999.

Un codice è dunque, in primo luogo, una sorta di *costituzione morale* che viene assunta in aggiunta alla legge e al costume e che esprime valori e principi discriminanti entro un ambiente organizzativo. Esso punta a influenzare le coscienze, a formare e a consolidare nei membri una struttura di “metapreferenze” congruente con le finalità istituzionali: nel nostro caso, dei dipendenti e dei dirigenti del servizio pubblico.⁸³ In questa chiave, la sua funzione è eminentemente educativa e “cognitiva”, di chiarificazione delle aspettative circa il comportamento moralmente accettabile: è più facile fare la cosa giusta se si sa con precisione qual è (Lewis, 1993, 136).

Altra cosa -rispetto a questo compito di guida, in cui si fa appello alla integrità morale dei dipendenti e dei dirigenti presupponendone le buone intenzioni- è la funzione *regolativa* e di *controllo* esercitata dalla maggior parte dei codici -che sotto questo profilo solo impropriamente possono definirsi “etici”- rispetto a situazioni e tentazioni devianti che hanno corso dentro e fuori dei confini di una organizzazione. Questo secondo obiettivo, è perseguito attraverso la tipizzazione di *impegni supplementari* e *responsabilità aggiuntive*, a integrazione di quelli (incompleti) previsti dai contratti e dalla legge, stabilendo regole a mezza strada tra precetti morali e norme giuridiche, meno severe ma più restrittive di quelle legali, nell’intento di regolare i rapporti e di incrementare la collaborazione leale tra principale, agenti e clienti di un’organizzazione. Definendo criteri che esorbitano dalla giurisdizione penale, i codici hanno dunque lo scopo di minimizzare i comportamenti opportunistici che le prescrizioni di legge e il disegno generale

⁸³ “Uno degli scopi principali della proclamazione ufficiale di leggi e regolamenti - scrive Hirschman - è quello di stigmatizzare le condotte antisociali e con ciò influenzare i valori e i codici di comportamento dei cittadini. Questa funzione educativa della

dei contratti non sono in grado di eliminare, tanto più quanto più la complessità e la varianza dei compiti amministrativi e gestionali impone una crescente attribuzione di autonomia operativa e di discrezionalità agli agenti. In quanto stabiliscono doveri, divieti e incompatibilità non specificati dalla normativa generale e definiscono i limiti di esercizio della autonomia dell'agente, i codici presidiano quella *zona grigia* tra legalità e illegalità, tra "corruzione bianca" e "corruzione nera", tra semplice onestà e moralità, dove si situano molti comportamenti di natura transattiva o prevaricativa - collusione e abuso di potere-⁸⁴ che deviano dagli imperativi di lealtà all'organizzazione, di correttezza e di responsabilità nei confronti dei suoi utenti e clienti, e che alimentano la sfiducia nei suoi confronti colpendone la reputazione (Sacconi, 1994; Pasini, 1996; Maffettone, 1997).

La convivenza -nella forma di una giustapposizione e di una compenetrazione- tra incentivi morali che agiscono sulla cultura dei dipendenti e del *management* e incentivi di tipo disciplinare (divieti e obblighi relativi a fattispecie di comportamento non previsti dai contratti e dalla legge) è tipica di molti dei codici che sono operativi nelle pubbliche amministrazioni degli stati contemporanei.⁸⁵ Tali strumenti sono rivolti sia a orientare che a disciplinare quegli aspetti dell'azione del dipendente pubblico e quei rapporti con l'ambiente esterno non adeguatamente normati dal diritto penale, civile e amministrativo. Circa i *contenuti* delle disposizioni di questi codici del settore pubblico, si può dire che i divieti e le prescrizioni in essi ricorrenti si

legge, che cerca di plasmare valori, non è meno importante delle sue funzioni di dissuasione" (Hirschman, 1988, 423; sul punto anche Dobel, 1993, 159).

⁸⁴ Su collusione e abuso di potere come bersagli dei codici di condotta e sulle loro differenze cfr. Tirole, 1988 e Sacconi, 1994, 119-120.

⁸⁵ "Un codice di etica del servizio pubblico è una dichiarazione di principi e *standards* relativi alla condotta corretta dei funzionari pubblici" (Kernaghan, 1995, 29).

propongono di isolare il pubblico funzionario dall'influenza del denaro, della famiglia e degli affari e di evitare il conflitto di interesse (ossia la contraddizione tra l'interesse pubblico e l'interesse privato di chi amministra ed è in affari col governo, anche nella forma differita delle *post-employment restrictions*).⁸⁶ L'accettazione di regali, mance e di altre utilità da persone in affari con l'amministrazione, le pressioni e il condizionamento esterno (le forme non regolate di *lobbying*), l'uso confidenziale di informazioni riservate, il nepotismo e le raccomandazioni; il doppio impiego; le affiliazioni a gruppi esterni e la trasparenza patrimoniale dei funzionari superiori e dei membri dei vari comitati e commissioni, sono le altre materie regolamentate al fine di tutelare quei valori di imparzialità, di disinteresse e di indipendenza dalle pressioni ambientali che qualificano *l'ethos* del funzionario pubblico.⁸⁷ All'esigenza della tutela effettuale degli *standard* si aggiunge poi quella della stessa *apparenza* del loro rispetto.

Mette conto di ribadire che, al di là delle diverse fattispecie di comportamenti regolamentati, il problema "morale" che i codici hanno di fronte è quello di impedire che la discrezionalità dei funzionari pubblici -

⁸⁶ Un pubblico ufficiale ha un conflitto di interesse quando agisce, partecipa, usa la sua posizione ufficiale per influenzare una decisione di governo che, prevedibilmente, modificherà il suo interesse economico in maniera significativa e distinguibile dagli effetti esercitati sul pubblico in generale (Lewis, 1993, 140). Detto nel linguaggio dell'agenzia, l'agente diviene principale occulto di se stesso. In quanto rivolte a creare barriere all'interesse personale in vista di quello pubblico, e a dispetto dell'ampia varianza che esibiscono, le norme sul conflitto di interesse sono fondamentali in tutti i codici e a tutti i livelli di governo e di amministrazione.

⁸⁷ L'idea è che l'attività di un funzionario politico o burocratico non debba procurare nel presente o nel futuro -e neppure *dare l'impressione* di procurare- vantaggi privati per sé o per i propri familiari e amici. Nè che si debbano sfruttare informazioni e contatti acquisiti nel corso di una carriera pubblica *rivendendoli* ai privati senza un congruo intervallo di tempo (problema del *pantouflage* e della "porta girevole" attraverso cui si entra e si esce dall'amministrazione).

ineliminabile e crescente per le ragioni sopra esposte- traligni in arbitrio, con le conseguenze che ne derivano. "Discrezionalità responsabile" è l'obiettivo, apparentemente antinomico, che le strategie etiche basate sui codici hanno lo scopo di approssimare.

Tre ordini di *motivazioni*, analiticamente indipendenti, possono in ipotesi indurre i funzionari pubblici all'osservanza dei codici. In primo luogo motivazioni in linea con quella che abbiamo chiamato in precedenza etica del servizio pubblico. L'interiorizzazione dei valori dell'integrità amministrativa, socializzati, ribaditi, chiariti anche grazie alla funzione cognitiva e pedagogica svolta dal codice -si dice-, può costituire un *incentivo interno* capace di stimolare un'atteggiamento "virtuoso" in grado di autosostenersi nelle sue motivazioni.⁸⁸

Secondariamente, il codice definisce *incentivi reputazionali*, validi entro la comunità professionale e (in subordine) sociale di riferimento. Come già rilevato, il rispetto delle procedure e degli *standard* etici da parte dell'agente interessato alla reputazione è controllato da "tribunali" interni all'organizzazione (il gruppo dei pari, i superiori, i colleghi, l'utenza ecc.) o esterni (le cerchie, i *milieu* sociali) e presuppone strutture di *enforcement* in grado di rivelare le deviazioni rendendole pubblicamente osservabili e stigmatizzabili.

⁸⁸ A giudizio di alcuni, un'etica del servizio pubblico, per sostenersi, presuppone l'esistenza di valori non solo formali ma sostanziali (Sacconi, 1994, 115). L'opinione che i codici burocratici non abbiano di regola, a differenza di quelli professionali, meccanismi *self-enforcing*, è in Gortner, 1991.

In terzo luogo, valgono incentivi e sanzioni di carattere disciplinare (richiami, multe, sospensioni, trasferimenti, retrocessioni, licenziamento), comminate da strutture esterne o interne, che incidono direttamente sugli interessi materiali del soggetto deviante e sulle sue aspettative di carriera. Mentre le sanzioni morali e reputazionali sono connaturate ad ogni tipo di codice, gli interventi disciplinari riguardano, come si è detto, solo una parte dei codici attualmente in vigore.

La figura che segue riassume i diversi punti trattati.

Fig. 4 Struttura dei codici della P.A.

contenuti	obiettivi	materie	basi motivazionali
principi	-Negativi: prevenire e reprimere la collusione e l'abuso di potere	-Regali e utilità varie	
divieti/obblighi		-Conflitto di interesse e post-employment	-Evitare costi morali
strutture di consulenza e di enforcement	-Positivi: migliorare la collaborazione dei dipendenti e dei cittadini; promuovere la reputazione della amministrazione e la fiducia nella sua azione -risolvere dilemmi etici	-Pressioni ambientali -Affiliazioni e attività esterne -Trasparenza patrimoniale e finanziaria -Nepotismo e raccomandazioni	-Evitare perdite di reputazione individuale -Evitare sanzioni disciplinari

6.3. Un cenno particolare va fatto ai codici di impresa e in generale del settore privato. Infatti, nel quadro delle crescenti interazioni tra settore pubblico e mondo degli affari e delle professioni, l'efficacia di strategie etiche contro la corruzione in generale, e *via* codici di condotta in particolare, è condizionata dalla possibilità di una loro estensione oltre i confini dell'amministrazione e dalla creazione di *sinergie etiche* dal versante delle imprese, delle professioni e di tutte le categorie di cittadini che entrano in rapporto con il settore pubblico dell'economia e dei servizi in qualità di agenti privati.⁸⁹

⁸⁹ Nella prima proposta di un codice etico per l'amministrazione italiana (cfr. paragrafo 7) era inclusa una norma tendente ad incentivare l'adozione da parte di imprese private di propri codici etici, dei quali l'amministrazione avrebbe dovuto tenere conto nella conclusione di contratti pubblici ai fini della scelta del contraente.

Negli ultimi tre o quattro lustri, il movimento in favore di una codificazione dell'etica degli affari e delle professioni si è esteso a macchia d'olio fuori d'Italia: dal 1980 al 1990 le grandi imprese che hanno adottato un qualche tipo di codice passano dal 1'8% al 90% in Usa, raggiungono il 40-50% in Francia e Regno Unito. In Italia, solo con gli anni novanta molte imprese si dotano di sistemi di autodisciplina, seguiti dalle associazioni imprenditoriali locali e nazionali.⁹⁰

Sul fronte delle imprese, i codici sono rivolti a regolare unilateralmente, fatte salve le disposizioni di legge, alla luce di *principi* e di valori stabiliti (la *mission* e il *credo* dell'impresa), i rapporti che devono intercorrere tra *management* e *stakeholders* (ossia i detentori di interessi riferibili all'impresa: dipendenti, clienti, fornitori, amministratori pubblici), in particolare -per quel che qui soprattutto interessa- con questi ultimi e con le comunità territoriali in cui l'impresa opera e con cui interagisce. Nelle professioni, i codici deontologici regolamentano anch'essi autonomamente i doveri nei confronti dei clienti (compreso il cliente pubblico) e i rapporti tra i membri (Sacconi, 1991 e 1997; Bertolini, Castoldi e Lago, 1996; Maffettone, 1997).

Le norme dei codici in vigore nelle imprese private focalizzano tipicamente tre bersagli: il comportamento opportunistico e scorretto degli

⁹⁰ Non va dimenticato che dalle inchieste su "Tangentopoli" è emerso come tutte le maggiori imprese italiane, pubbliche e private, siano state coinvolte in affari di corruzione, fondi neri e falso in bilancio, finanziamento illegale dei partiti e altre attività illecite. E' sembrato ad un certo punto opportuno che anche da lì partisse una iniziativa intesa ad autolimitare le propensioni alla collusione con la politica e l'amministrazione.

stakeholders nei confronti dell'impresa stessa;⁹¹ le relazioni tra le imprese e quelle delle imprese singole o associate nei confronti della comunità e del settore pubblico. Qui interessa soprattutto quest'ultimo profilo, comprendente le norme riferite a governo, pubblica amministrazione, partiti e finanziamento della politica, oltre che al territorio e alla società nel suo complesso. Tra gli impegni fondamentali assunti vi è quello che le imprese non devono ricavare vantaggi competitivi da comportamenti illeciti e immorali, specie con atti di corruzione e accordi collusivi con i soggetti pubblici destinati ad alterare il normale svolgimento dei contratti. In altre parole, le imprese si assumono liberamente e unilateralmente dei *doveri sociali* verso la comunità, verso gli enti pubblici e verso l'informazione, e dichiarano di farli rispettare.

Rispetto alla comunità, nelle sue iniziative rivolte al territorio, l'impresa deve astenersi dall'erogare -o dal far sospettare di erogare- finanziamenti illeciti a politici o enti territoriali. Rispetto agli enti pubblici, essa non deve esercitare influenza al fine di sollecitare decisioni di regolamentazione del mercato che giovino ai suoi affari, di ottenere limitazioni della concorrenza, favoritismi, iniqui vantaggi attraverso pagamenti impropri ai rappresentanti (non deve cioè pagare tangenti) per essere inserita in programmi pubblici. Quanto alla informazione (un modo discreto per designare l'attività di *lobbying*), essa deve essere effettuata in modo trasparente e verificabile, senza attivare comunicazioni segrete coi rappresentanti pubblici e senza mediatori che eroghino benefici a funzionari o politici in cambio di decisioni, astenendosi dall'organizzare il *pantouflage* (ossia lo sfruttamento di conoscenze e di informazioni riservate da parte di ex

⁹¹ L'importanza di questo aspetto è chiarita dal fatto che solo in sette stati dell'Unione Europea (tra cui non vi è l'Italia) sono attualmente in vigore normative che incriminano

dipendenti dell'amministrazione). Rispetto ai mezzi di informazione, infine, l'impresa deve evitare di suscitare atteggiamenti di favore verso i suoi interessi o di esercitare pressioni subdole al fine di influenzare i decisori nei campi dove essa opera, né elargire doni o favori agli operatori del settore.

Anche (e soprattutto) nel caso dei codici privati, si pone il problema del perché le imprese dovrebbero vincolarsi al rispetto di canoni aggiuntivi di impegno e di reciproco *fair play* e di come far sì che i codici assumano un valore che vada oltre le semplici esigenze di *restyling*. Se, come è stato autorevolmente sostenuto, l'orizzonte morale dell'imprenditore è circoscritto dal perimetro dell'impresa e la sua etica è la ricerca efficiente e senza vincoli, se non legali, del profitto che si trasforma direttamente in ricchezza pubblica, il problema di una responsabilità sociale dell'impresa che travalichi il compito di produrre ricchezza appare del tutto stravagante.

L'orizzonte delineato dalla maggior parte dei codici etici è affatto diverso (e incompatibile) con il machiavellismo aziendale e con gli accenti mandevilliani di queste posizioni.⁹² L'idea che li ispira -non si sa quanto

la corruzione di dipendenti e agenti di società private (Bontempi, 1998).

⁹² Ancora di recente, di fronte alla condanna per falso in bilancio di un autorevole *manager*, uno dei grandi vecchi del capitalismo italiano (seguito da 45 tra i maggiori imprenditori del paese) gli ha inviato un messaggio-appello di solidarietà in cui si rivendica una condizione di extraterritorialità e di privilegio dell'impresa, di quella grande in particolare, in deroga ai vincoli etici e legali che sono propri di ogni cittadino. Nel testo si afferma che le decisioni dei magistrati di sottoporre ad inchiesta i comportamenti della più grande impresa italiana "ripropongono il problema dei rapporti tra imprenditori e politica, rapporti che sono tanto più inevitabili quanto maggiori sono le dimensioni delle imprese coinvolte". A giudizio dei firmatari, per queste ultime (e per i loro falsi in bilancio e fondi neri da destinarsi al pagamento di politici, burocrati e giornalisti) dovrebbe valere la massima "*de minimis non curat praetor*", ossia il principio di "escludere dal perimetro delle responsabilità operative i fatti che abbiano una rilevanza assolutamente marginale rispetto alle dimensioni dei

intimamente condivisa entro la comunità degli affari- è che non possa esistere, se non contingentemente, un conflitto tra comportamento etico e successo aziendale, tra ciò che è giusto per la comunità e ciò che è utile per l'impresa.⁹³ Non solo perché l'interesse di questa è di mantenere o recuperare una solida reputazione, specie dopo che questa sia stata intaccata dalla rivelazione di fatti di corruzione. Ma anche e soprattutto perché l'impresa avrebbe un interesse a tutelare la continuità del sistema competitivo di mercato. In questa chiave, se l'adesione unilaterale ad un codice etico di autolimitazione e di autoregolamentazione dei comportamenti nei confronti del governo e delle altre imprese potrebbe determinare nell'immediato uno svantaggio competitivo, l'impegno a rispettare certi principi a patto che tutti li rispettino avvantaggerebbe tutti sul lungo periodo, dando luogo ad una situazione stabile di cooperazione. Sul rispetto del *fair play* dovrebbero vigilare le imprese associate e altre istanze *super partes* nell'ambito della comunità degli affari e delle organizzazioni internazionali, con una funzione di supervisione e di garanzia. Il presupposto insomma è che il mercato possa essere tutelato dai suoi fallimenti solo se è insieme *eteroregolato* dalla legge e *autoregolato* dall'etica.⁹⁴

conti delle imprese" (*Il Sole-24 ore*, 17 aprile 1997). Va da sé che, con queste premesse, il codice d'impresa non può che costituire un mero *flatus vocis*.

⁹³ L'idea su cui si basa questa posizione è quella, sorta nell'ambito del contrattualismo, di "impresa giusta", secondo cui "l'impresa è un'istituzione sociale imperniata sul contratto tra tutti i soggetti a vario titolo coinvolti con il suo lavoro" (Maffettone, 1997).

⁹⁴ Nel 1994 Confindustria ha commissionato ad un gruppo di studiosi la redazione di un *Codice-quadro* per le imprese, al fine di autoregolazione dei loro rapporti reciproci e con gli *stakeholders*. Il codice così definito avrebbe dovuto costituire una sorta di *costituzione morale* del sistema delle imprese, in forma di "impegno morale unilaterale" (che non presuppone cioè contropartite per essere assunto) che gli associati a Confindustria avrebbero dovuto impegnarsi ad accettare e a trasferire a livello di imprese singole. Il codice non è stato adottato nelle forme previste, per ragioni non chiarite dagli estensori (Maffettone, 1997).

7. L'amministrazione italiana e il codice di comportamento.

7.1. In Italia, il movimento dei codici -e in generale il processo di istituzionalizzazione dell'etica- è stato più tardivo e contrastato che altrove e ha tratto un decisivo impulso solo a seguito dello scandalo di Tangentopoli.⁹⁵ Anche se esistono ormai da tempo codici etici nelle principali imprese pubbliche e private, e dal 1994 è operante un codice di condotta per i funzionari dell'amministrazione statale che attende di essere adattato ai singoli comparti amministrativi e integrato nei contratti di lavoro, lo scetticismo (o quantomeno il silenzio) che circonda questo particolare aspetto della riforma amministrativa appare particolarmente marcato, in linea del resto con la più generale diffidenza e indifferenza riguardo alle varie proposte intese ad affrontare la cosiddetta "questione morale".⁹⁶

Eppure, proprio in Italia le vicende legate a Tangentopoli hanno posto in primo piano l'ampiezza e la profondità dei fenomeni di illegalità politica e di malamministrazione -corruzione, concussione, estorsione, peculato, falso in bilancio, finanziamento illecito dei partiti, abuso di ufficio, ecc., in una parola il *sistema delle tangenti*, per non dire delle violazioni minori della correttezza

⁹⁵ Anche se va detto che l'Italia ha preceduto Francia e Regno Unito nell'adottare un codice di condotta per gli amministratori pubblici.

amministrativa- al punto da coonestare l'idea di una estesa e profonda compromissione degli operatori pubblici, particolarmente in alcuni settori e materie più esposti (contratti di appalto e fornitura, strumenti urbanistici e concessioni edilizie, finanziamenti alle imprese, assunzioni pubbliche, finanziamento dei partiti politici, controlli fiscali, associazioni occulte), nel quadro di una più generale "corruzione ambientale". Insomma, lo stato etico dell'amministrazione italiana, così come la qualità dei servizi prestati al cittadino, vengono convenzionalmente ritenuti di basso profilo e al limite della inaccettabilità.⁹⁷

Le spiegazioni di questo deficit, e della indifferenza che circonda la questione morale nella pubblica amministrazione, sono di vario ordine. Ragioni culturali risalenti, in primo luogo, per quel che valgono: da ricercarsi, secondo una vulgata un po' stucchevole, nel "carattere italiano", nella nostra tradizione machiavellica e cinica, nella carenza di *civiness* che, a quanto pare, ci affligge almeno dall'Età di mezzo, nella debolezza della nostra tradizione burocratica e quant'altro. Queste diagnosi, tutte di problematica falsificazione, hanno indotto molti commentatori a iscrivere d'ufficio il popolo italiano, con in testa i suoi politici e amministratori, alla prezzoliniana "società degli apoti". Difficile pensare che, in questo contesto refrattario, strategie etiche possano sortire un qualche effetto rigeneratore.

⁹⁶ Gli ambienti accademici e di formazione di impresa hanno finora riservato uno spazio assai limitato alla *Business Ethics* e all'etica dell'amministratore pubblico, che sono discusse e insegnate in pochi centri di interesse e scuole specializzate.

⁹⁷ La pubblica amministrazione -rappresentata attraverso la triade *waste, fraud and abuse*- ha affiancato il sistema elettorale, il consociativismo, la partitocrazia tra i bersagli dei moralizzatori istituzionali. Lo stereotipo del funzionario scansafatiche e

Una spiegazione meno suggestiva ma più controllabile di questa deriva è quella che istituisce una continuità e una reciproca implicazione (un “circolo vizioso” o “un rapporto di reciproca causazione”) tra inefficienza amministrativa da un lato, corruzione e malcostume degli operatori pubblici (*maladministration*) dall’altro. In questa chiave, l’inefficienza (dovuta a iperlegificazione, disordine normativo, ampiezza della sfera pubblica, commistione tra politica e amministrazione, declino dei corpi tecnici, ineffettività dei controlli, distorsioni del sistema economico) viene intesa come una *risorsa negativa* che, generando discrezionalità aggiuntiva, aumenta il potere dell’agente e diminuisce corrispettivamente le possibilità di controllo del principale, moltiplicando le occasioni di collusione e di abuso di potere. Il burocrate corrotto, o orientato a diventarlo, ha interesse a mantenere e ad accentuare lo stato di inefficienza in cui versa il sistema per poter continuare a trarne piccole e grandi rendite (della Porta, Vannucci, 1994; Vannucci, 1997; Cassese, 1992). La strategia di riforma conseguente passa attraverso una limitazione della discrezionalità impropria dell’agente e un recupero di efficienza: è dunque una strategia che punta decisamente su incentivi istituzionali e organizzativi. Anche in questo caso, la profondità del malaffare e del malcostume, testimoniata dalla virulenza che la questione morale ha esibito nel paese, induce a credere che strategie soffici e di lungo periodo, come le strategie etiche, possano sortire l’effetto di pannicelli caldi su piaghe purulente.⁹⁸

“impunito” si è fuso con quella dell’impiegato corrotto o concussore fino a diventare un’ovvietà culturale a disposizione di agitatori antipolitici in cerca di popolarità.

⁹⁸ E’ un approccio eminentemente istituzionale quello raccomandato nel Rapporto al Presidente della Camera dei deputati inviato nel 1996 dai tre “saggi” (Cassese, Pizzorno, Arcidiacono) componenti del Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione. Per la verità, nel rapporto si accenna anche ad altre “cause” di corruzione della P.A.: all’assenza di *prestigio* e di *spirito di corpo* dei dipendenti pubblici e a

7.2. E' in questa situazione e in questa temperie che si inserisce il *Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni* (cosidetto "Codice Cassese"), varato dal Ministro per la funzione pubblica con il decreto del 31 marzo 1994. Esso riguarda tutti i dipendenti pubblici (tranne militari, poliziotti e magistrati) che si impegnano a rispettarlo all'atto della assunzione in servizio. Il Codice, attualmente in vigore, è stato preceduto da una più ampia e dettagliata proposta e dalla presentazione di materiali di discussione al fine di consentire un dibattito pubblico sul tema e arrivare ad un testo definitivo da presentare a Governo e Parlamento.⁹⁹

L'obiettivo dichiarato del Codice è di contribuire a far sì che l'organizzazione statale possa raggiungere le sue finalità costituzionali.¹⁰⁰ A

quei fattori che riducono il costo morale della corruzione (a loro volta legati alla carenza di senso dello stato, agli automatismi di anzianità e di carriera, alle basse retribuzioni). Su queste ultime, ad avviso dei relatori, deve e può indirizzarsi un intervento specifico, inteso a migliorare le condizioni materiali dei pubblici funzionari, ma anche il loro *morale*, la loro autoconsapevolezza, orgoglio, dignità professionale. In questa chiave, un codice etico può diventare uno strumento utile, sia pure in concorso con altri incentivi ("Che si promuovano codici di comportamento"). Sulle riforme amministrative degli anni novanta cfr. Dente, 1999.

⁹⁹ La proposta, presentata nel luglio del 1993, è il risultato dell'impegno, contenuto tra i punti della presentazione del governo Ciampi al Parlamento il 6 maggio 1993, ad adottare "codici di condotta per tutto il personale pubblico, sia esso elettivo che di carriera". Per una puntuale discussione di questo testo cfr. Sacconi, 1994 e Finocchi, 1994.

¹⁰⁰ Le fonti legislative sono: la Costituzione della Repubblica Italiana, art. 97 e 98, che sanciscono i doveri di fedeltà, imparzialità, autonomia, buona amministrazione nell'interesse della collettività; l'art. 2 L.23 ottobre 1992 n. 421 "Delega al governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline (...) in materia di pubblico impiego"; l'art. 58-bis decreto legislativo 3 febbraio 1993 n.29, aggiunto all'art.26 del decreto legislativo 23 dicembre 1993, n.546 (Finocchi, 1994). Successivamente, l'art.11 capo II punto 4f del disegno di legge n. 59/1997 (Bassanini, I) contenente la "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e enti locali per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa", oltre a sancire l'impegno del legislatore a "provvedere la definizione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri -Dipartimento della funzione pubblica- di un

tale scopo esso formula sia principi generali di orientamento e di guida dell'azione amministrativa finalizzati a stimolare una autoriflessione della categoria sui propri doveri e obiettivi e a rinforzarne la consapevolezza e lo spirito di corpo, sia disposizioni più dettagliate finalizzate a concretizzare tali principi nella prassi amministrativa quotidiana. In particolare, l'idea sottesa alla sua elaborazione è che occorra ovviare alla carenza -particolarmente marcata nel nostro ordinamento amministrativo- di norme volte a specificare singole infrazioni, e che sia opportuno *internalizzare* la funzione di controllo della condotta dei dipendenti pubblici sottraendola alla giurisdizione penale e affidandola alle amministrazioni stesse.¹⁰¹

Data questa struttura in cui si combinano principi e prescrizioni specifiche per situazioni concrete, ma in cui manca la previsione di sanzioni disciplinari per chi ne disattende le disposizioni, il Codice configura un ibrido tra i tipi ideali del codice etico e del codice disciplinare (a cui peraltro si avvicina maggiormente) e rientra nella classe intermedia dei codici di

codice di comportamento dei dipendenti della pubblica amministrazione”, prevede “l'adozione di codici di comportamento da parte delle singole amministrazioni pubbliche” e invita a definire “le modalità di raccordo con la disciplina contrattuale delle sanzioni disciplinari”.

¹⁰¹ “Occorre predisporre una tutela più ampia di quella offerta dalla norma penale, basata sull'idea di moralità e correttezza e non solo su quella di onestà” (Codice, 1993, 140). Nel Testo Unico del 1957, che costituisce il corpo normativo di base del pubblico impiego, così come nelle altre leggi che disciplinano vari aspetti della materia, sono contenuti solo alcuni principi generali riguardanti la condotta dei dipendenti pubblici, non certo in grado “di risolvere tutti i dubbi che possono sorgere in ordine alla correttezza dei loro comportamenti” (Codice di condotta dei dipendenti pubblici, 1993). Fino al varo del Codice “manca una individuazione tipizzata degli obblighi e dei divieti conseguenti ai principi” e non c'è “una adeguata attenzione, sia nella scienza giuridica sia nella legislazione, per il fenomeno dei conflitti di interesse e, ancor più a monte, per la diffusione di un'etica pubblica riconosciuta dalla comunità” (Finocchi, 1994, 135 e 134).

condotta, dove l'efficacia delle norme è consegnata soprattutto alla moralità e alla reputazione.

Passando in rapida rassegna i contenuti del Codice, si nota anzitutto che i principi generali indicati nell'art.2, che devono sovrintendere a qualsiasi futuro emendamento e specificazione settoriale del testo, rispecchiano i contenuti canonici dell'etica amministrativa e il catalogo dei doveri costituzionalmente stabiliti: interesse pubblico come scopo formale ultimo,¹⁰² disciplina e onore, imparzialità e responsabilità, disinteresse e indipendenza, correttezza e trasparenza nei rapporti col pubblico, ricerca di fiducia e collaborazione coi cittadini, come stili e metodi di azione dei pubblici funzionari.

La rimanente parte (12 articoli) è dedicata alla formulazione di disposizioni dettagliate di comportamento, a contenuto positivo (obblighi) e negativo (divieti), rivolte a disciplinare i rapporti tra principale (stato), agente (pubblico funzionario) e cliente (utente o prestatore d'opera), al fine di evitare la collusione e l'abuso di autorità dei dipendenti. Essi includono norme a tutela dell'indipendenza, dell'imparzialità e del disinteresse del pubblico amministratore e norme che riguardano il suo comportamento in servizio e nella vita sociale, i rapporti con il pubblico, l'uso dell'informazione, la trasparenza e la valutazione dei risultati, allo scopo di promuovere e salvaguardare il buon funzionamento e l'immagine dell'amministrazione.

¹⁰² Sacconi rileva con sorpresa la mancanza tra i principi sostenuti dal Codice Cassese di "criteri etici sostanziali", riferibili a "bisogni, benessere, diritti, accordo unanime", la mancata definizione di ragioni morali sostantive elaborate tramite il metodo

L'indipendenza dell'amministratore è messa in pericolo o negata dall'accettazione di doni, dalla partecipazione ad associazioni e organizzazioni, dall'impiego esterno e dal conflitto di interesse. Per non dare adito anche soltanto a sospetti di abuso e collusione, queste materie vengono minuziosamente regolamentate.

L'art. 3 prevede che il dipendente non accetti né solleciti *doni* o altre utilità da soggetti coinvolti nelle attività del suo ufficio e che non vi sia uno scambio di doni tra dipendenti. Il principio implicito è che la retribuzione lecita del funzionario è quella che egli riceve dall'amministrazione ed ogni guadagno o arricchimento connesso in altro modo con lo svolgimento dei suoi compiti è un'anomalia da escludersi o comunque necessitante di specifica autorizzazione.

Un secondo fattore di possibile deviazione è quello (art. 4) che riguarda la *partecipazione* ad associazioni e organizzazioni i cui interessi siano a qualche titolo coinvolti nell'attività dell'amministrazione. La norma che impone ai dipendenti di comunicare l'adesione investe non solo le associazioni segrete, o aventi come scopo precipuo l'avanzamento nella carriera amministrativa attraverso l'instaurazione di reciprocità improprie,¹⁰³ ma anche altre associazioni e organizzazioni di interessi di varia natura, pur escludendo partiti e sindacati.¹⁰⁴

rawlsiano del "consenso per sovrapposizione" (*overlapping consensus*) (Sacconi, 1994, 123-124).

¹⁰³ Aleggia qui lo spettro della loggia massonica P2 e dei suoi rapporti incestuosi con politici e alti funzionari dello stato.

¹⁰⁴ Nel testo del 1993 era previsto non solo l'obbligo di pubblicità, ma anche il divieto di adesione e assunzione di cariche (anche per i partiti), graduato in rapporto alla posizione (alta o bassa) del dipendente nell'amministrazione.

Centrali sono le norme riguardanti il *conflitto di interessi*, con il corollario di quelle attinenti alle restrizioni nei confronti di soggetti esterni all'amministrazione con cui il dipendente intrattenga rapporti retribuiti di collaborazione o dipendenza (art. 5, 6, 7, 12), dai quali possono derivare situazioni che ne minaccino sia l'indipendenza che l'imparzialità. Tali norme includono gli obblighi di dichiarazione degli interessi, diretti o indiretti, finanziari e azionari, suscettibili di interferire con le attività e le decisioni dell'ufficio; il divieto di partecipare all'adozione di decisioni suscettibili (anche solo in apparenza) di favorire interessi diretti o indiretti del funzionario, o di suoi parenti, conviventi, sodali, o di soggetti con cui questi collabori, abbia collaborato in passato o aspiri a collaborare professionalmente.

Una analogha *ratio* di distacco dai portatori di interessi è quella che presiede alle norme volte a impedire gli scambi collaterali ripetuti in quanto potenziale preludio all'instaurarsi di giochi reiterati di reciprocità impropria (art. 7). Allo scopo vengono definite le incompatibilità con attività remunerate che coinvolgano clienti dell'ufficio, e viene stigmatizzata la stessa frequentazione di persone e rappresentanti di imprese a qualche titolo interessate alle decisioni dell'ufficio stesso.

Rispetto alla *tutela dell'imparzialità*, ossia della parità di trattamento dei cittadini-utenti, l'art. 8 impone di respingere e di notificare sia eventuali pressioni illegittime da parte di superiori e subordinati, sia raccomandazioni e segnalazioni indebite, e di astenersi da decisioni ed attività che coinvolgano parenti o conviventi in forza alla stessa amministrazione e possano ingenerare

il sospetto di trattamenti preferenziali resi possibili dall'uso discrezionale dell'autorità.

Altre norme riguardano il divieto di sfruttare la posizione ricoperta nell'amministrazione per ottenere vantaggi illeciti (art. 9); il comportamento in servizio, le assenze dal luogo di lavoro e l'utilizzazione privata di risorse di proprietà dell'ufficio (art.10); i rapporti con il pubblico, che si vogliono improntati a correttezza e gentilezza allo scopo di tutelare l'immagine dell'amministrazione (art.11); la stipulazione e la gestione dei contratti con soggetti esterni, che deve essere esente da intermediazioni improprie ed essere improntata ad assoluta trasparenza (art.12); la valutazione dei risultati, che deve essere facilitata dalla disponibilità informativa del funzionario (art.13).

Sul problema del controllo della corretta applicazione del Codice, infine, l'art.1 prevede la competenza degli uffici che nelle singole amministrazioni presiedono agli affari generali e al personale; in sostanza, il giudizio spetta alla linea gerarchica. Gli stessi uffici devono inoltre prestare consulenza etica ai dipendenti. Responsabile dell'osservanza delle norme del codice è il dirigente dell'ufficio.¹⁰⁵

Ogni quattro anni, il Dipartimento della funzione pubblica dovrebbe provvedere a modificare e a integrare le disposizioni contenute nel testo e

¹⁰⁵ Manca, come è stato notato, l'attivazione di *organismi indipendenti* di sorveglianza, informazione e consulenza, come i comitati etici varati da altri ordinamenti. La legge 59/1997 prevede, finora inascoltata, "la costituzione da parte delle singole amministrazioni di organismi di controllo e di consulenza sull'applicazione dei codici e le modalità di raccordo di questi organismi con il Dipartimento della funzione pubblica".

tenerne conto nella stipulazione dei contratti collettivi del pubblico impiego (art.14).

8. Un incerto bilancio.

8.1. Riformuliamo i punti nodali del percorso fin qui seguito. Corruzione e malcomportamento amministrativo, collusione e abuso di potere influiscono sull'efficienza, sull'efficacia e sull'equità delle politiche pubbliche, dunque sul benessere collettivo e sul senso di cittadinanza; vanno pertanto fatti oggetto di specifiche iniziative politiche intese a minimizzarli e a tenerli sotto controllo. L'ipotesi qui esplorata è che tali degenerazioni siano sensibili a incentivi non solo materiali, ma "moralì" nel senso esteso e non privo di ambiguità che il termine ha assunto nell'ambito della *Ethics in Government*. I codici etici, in particolare, possono agire in questa prospettiva, demarcando i confini tra *lecito* e *illecito*, e non solo tra *legalità* e *illegalità*, tra corruzione vera e propria e comportamenti impropri e sconvenienti, tra *felony* e *misdemeanor*, mostrando i limiti morali e l'insufficienza anche della mera onestà formale. La loro introduzione sul versante della domanda potenziale di illecito (di imprese e professioni che interloquiscono con l'area pubblica) e su quello dell'offerta (pubblica amministrazione e sue specifiche branche e uffici, governo, parlamento, alta burocrazia) può ipoteticamente giovare non solo ad un controllo più penetrante del comportamento burocratico, ma a migliorare la cultura e la capacità di orientamento morale degli attori pubblici e degli stessi cittadini e a rigenerare la fiducia nell'amministrazione.

Se tutto ciò è teoricamente verosimile, i risultati effettuali dell'introduzione di misure centrate sull'etica (nel senso esteso più sopra precisato) nelle amministrazioni, come anche nel mondo delle imprese, degli affari e delle professioni, non sono facilmente valutabili per una serie di

ragioni concomitanti. In primo luogo perché, specie nei paesi di più recente adozione, non è trascorso un tempo sufficiente perché i dispositivi etici abbiano potuto dispiegare i loro presunti effetti virtuosi, che sono per definizione di medio-lungo periodo. In secondo luogo, perché non è facile isolare causalmente l'impatto degli incentivi etici da quello del complesso dei provvedimenti istituzionali preventivi e repressivi rivolti al controllo della corruzione e, più in generale, al miglioramento della qualità dell'amministrazione e degli *standard* delle prestazioni del settore pubblico. Corruzione e malcomportamento amministrativo, d'altra parte, sono fenomeni opachi, difficili da osservare e da stimare nella loro diffusione e nei loro andamenti. Tutto ciò rende estremamente opinabile ogni bilancio del movimento di istituzionalizzazione dell'etica e deve indurre cautela circa le sue possibilità (Dobel, 1993; Kernaghan, 1995).¹⁰⁶

La prudenza di molti studiosi a questo riguardo deborda non di rado in un vero e proprio scetticismo sull'impatto effettivo dell'etica e sulle sue possibilità di compenetrarsi con la pratica quotidiana dei funzionari pubblici. Recenti esempi di fallimento hanno contribuito ad alimentare le riserve nei confronti dell'efficacia di qualsivoglia sorta di sbarramento etico elevato nei confronti dell'opportunismo, mostrando come, in caso di conflitto tra gli obiettivi privati e i "beni esterni" dell'amministrazione o della professione da un lato, e il modello etico sostenuto dal codice dall'altro lato, sia quest'ultimo a soccombere ordinariamente. I problemi etici sembrano avere una bassa priorità non solo rispetto a quelli dell'efficienza economica delle imprese, ma anche a quelli della razionalità procedurale e delle pulsioni corporative

¹⁰⁶ "A dispetto della loro proliferazione, molto poco si sa su come i codici etici sono implementati e su come funzionano" (Dobel, 1993, 159). Un bilancio più positivo è

dell'amministrazione. I dirigenti responsabili dello sviluppo delle organizzazioni tendono a porre in primo piano i valori associati con lo *status* e il potere organizzativo a fronte dell'etica professionale dei membri (Cooper, 1987, 321). In definitiva, l'impressione diffusa, registrata in molte ricerche empiriche, è che, al di là di un consenso rituale e strumentale, l'etica stenti non poco ad essere considerata dal senso comune dei decisori pubblici e privati come un deterrente incisivo per le tentazioni opportunistiche e simoniache. Molto spesso la considerazione per i codici -come per l'intera infrastruttura etica, nella sua funzione di guida morale- non sembra andare oltre la retorica e lascia trapelare uno scetticismo di fondo e un sospetto di accomodamento strumentale con lo spirito del tempo. Detto seccamente, "non c'è nessuna evidenza empirica a sostegno di una teoria della deterrenza etica", anche se non sembra irragionevole pensare che i codici, pur non potendo risolvere da soli i problemi, "siano meglio di niente" (Lewis, 1993, 154; Bowman, 1990).¹⁰⁷

Se è vero anche solo in parte, come è stato sostenuto, che i codici "hanno poco sostegno positivo, sono temuti da molti, e possono essere visti come risorse retoriche e istituzionali da parte di attori politici autointeressati" (Dobel, 1993, 173), ciò può essere dovuto in molti casi non solo e non tanto all'insopprimibile opportunismo dei destinatari, quanto piuttosto alla loro stessa impostazione, sbilanciata sulle funzioni negative di controllo a scapito di quelle di guida, alla sottostante filosofia punitiva e visione scettica dell'uomo che li impronta. In questa chiave, molti hanno sottolineato i limiti

presentato in Boukaert, 1996.

¹⁰⁷ Ciò contrasta con l'interpretazione contrattualistica dei codici, in base a cui essi sarebbero l'esito di un contratto "costituzionale" tra soggetti interessati in vista del loro reciproco utile.

inquisitori e le intenzioni di “assalto morale” alla figura del funzionario pubblico, nei confronti del quale si manifesta una chiara mancanza di fiducia e uno scarso rispetto, con il risultato paradossale di contribuire ad accentuarne il cinismo e il distacco. Alcune norme, in particolare, vengono unanimemente viste come punitive nei confronti dell’impiego burocratico e discriminanti dello *status* pubblico.¹⁰⁸

Le perplessità sull’efficacia e sull’equilibrio dei codici spiegano, almeno in parte, le resistenze alla loro introduzione e gestione nell’ambito delle imprese e delle amministrazioni, da parte del *management*, dei sindacati e dei lavoratori stessi. Le difficoltà sembrano avere a che fare anche con il *metodo* attraverso cui i codici sono di regola introdotti e implementati, che prescinde dal coinvolgimento e dal consenso dei destinatari, specie di quelli di livello più basso. Quasi sempre si tratta di atti calati dall’alto, al più approntati con il concorso verticistico e ritualistico dei sindacati, motivati da ragioni strumentali e di immagine dei politici o dei vertici amministrativi, senza la partecipazione e con una insufficiente informazione dei dipendenti. Tutto ciò ha ingenerato indifferenza, scetticismo, anche avversione: indagini empiriche hanno mostrato che molti dipendenti conoscono a mala pena i principi e gli obiettivi dei codici e le ragioni della loro introduzione;¹⁰⁹ o che spesso li vivono come strumenti di controllo unilaterale da parte del *management* pubblico o di impresa, e addirittura come potenziali vincoli ai loro diritti presenti e futuri, dipendenti da programmi efficientistici e collegati a tagli all’occupazione. Altre volte, le norme etiche -soprattutto nella pubblica

¹⁰⁸ Secondo alcuni, i codici, malgrado si enfatizzi la loro funzione preventiva, sarebbero in realtà costruiti soprattutto per criminalizzare, scovare e punire (Frederickson, 1993).

¹⁰⁹ E’ quanto è emerso da colloqui e interviste con dipendenti delle Regioni Piemonte e Toscana.

amministrazione- appaiono generiche e velleitarie, poco aderenti alla realtà specifica dei contesti in cui dovrebbero trovare applicazione e soggette ad una eccessiva standardizzazione. Tutto ciò induce a pensare che una più elevata efficacia dei codici possa dipendere in qualche misura da modalità alternative nella loro formulazione, introduzione e socializzazione nell'ambiente organizzativo e dal consenso che può derivare dal coinvolgimento delle diverse classi di destinatari (Findlay e Stewart, 1996).¹¹⁰

Un ulteriore problema riguarda infine la natura dell'*enforcement*, la sua *effettività* e la sua *equità*. I codici che prevedono meccanismi di investigazione e sanzioni devono essere fatti rispettare in quelle parti che chiamano in causa eventuali responsabilità sia dei lavoratori che del *management*, sia dei dirigenti che della base dell'organizzazione. A tal fine, le strutture di controllo devono essere autonome, credibili, capillari e motivate e le eventuali sanzioni disciplinari devono essere comminate ai trasgressori di qualsiasi livello e non risparmiare i vertici.¹¹¹ Questa esigenza contrasta con il fatto che i *board* che dovrebbero garantirne l'implementazione appaiono spesso privi di potere, circondati dall'isolamento e dal discredito, senza capacità di coalizione nella geografia del potere organizzativo e senza sostegno da parte delle autorità politiche (Dobel, 1993, 170).

¹¹⁰ Alcune ricerche hanno mostrato che i pubblici dipendenti hanno opinioni diverse tra loro (e diverse da quelle degli analisti e dal resto dei cittadini) su ciò che è lecito o illecito nell'agire amministrativo, su ciò che è propriamente corruzione e su ciò che è solo comportamento scorretto.

¹¹¹ Il timore - adombrato nella terza delle citazioni poste in apertura di questo scritto- è che "l'attuazione del codice rischi di essere efficace solo ai livelli più bassi della gerarchia, per infrazioni disciplinari minori, ma non possa assicurare un effettivo meccanismo di controllo dell'abuso di autorità e della collusione con interessi esterni, esercitata ai livelli superiori" (Sacconi, 1994, 133).

8.2. In conclusione e in sintesi, quello dell'efficacia delle iniziative etiche in generale e dei codici amministrativi in ispecie è un problema di difficile soluzione perchè:

- è difficile definire (in modo non retorico o indiziario) il tasso di corruzione e di abuso di potere in un'amministrazione e dunque valutare l'incidenza dell'implementazione di norme etiche al suo interno;
- una valutazione deve comunque scontare un periodo medio-lungo di gestione etica;
- è difficile valutare gli effetti dei programmi etici al netto di quelli di altri interventi istituzionali rivolti a controllare le deviazioni dai doveri d'ufficio.

L'effettività del sistema degli incentivi morali sembra comunque dipendere da alcune condizioni minime di problematica realizzazione:

- le norme non devono essere punitive e discriminanti nei confronti della intera categoria dei funzionari pubblici, considerati alla stregua di malfattori o opportunisti;
- esse devono essere recepite e fatte valere con determinazione e imparzialmente, da strutture autorevoli e legittimate, in primo luogo nei confronti dei vertici politici e amministrativi e dal *management* d'impresa;
- esse devono essere elaborate con il concorso dei destinatari e socializzate capillarmente nei singoli comparti dall'amministrazione e delle imprese per ridurne la genericità.

Ciò detto, anche chi non condivide una visione cinica dell'amministrazione e del mondo degli affari e delle professioni, ed è propenso a sperimentare la via dei codici, difficilmente può pensare che si possa trattare di un rimedio autosufficiente e risolutivo all'opportunismo e alla cattiva amministrazione. L'efficacia della gestione etica sembra essere positivamente correlata con la presenza e col successo delle strategie istituzionali e organizzative e richiede la sua integrazione in programmi di intervento più generali. Come scrive uno studioso, "le riforme istituzionali e i codici di comportamento devono essere visti come complementari: essi possono rinforzarsi a vicenda in maniera significativa" (Sen, 199, 196).

Bibliografia

- AGAZZI, G. (1995), “Corruzione politica e corruzione amministrativa”, *Economia Pubblica*, 2, 171-178.
- ALAM, M.S. (1990), “Some Economic Costs of Corruption in LDCs”, *Journal of Development Studies*, 27, 89-97.
- ANDVIG, J.C. (1991), -“The Economics of Corruption”, *Studi Economici*, 43, 57-94.
- ARROW, K. (1972), “Gifts and Exchanges”, *Philosophy and Public Affairs*, I, 4, 343-372.
- BANFIELD, E. C. (1975), “Corruption as a Feature of Governmental Organization”, *Journal of Law and Economics*, 18, 587-605.
- BELLIGNI, S. (1987), “Corruzione e scienza politica: una riflessione agli inizi”, *Teoria Politica*, III,1, 61-88.
- BELLIGNI, S. (1998), *Il volto simoniacco del potere*, Torino, Giappichelli Editore.
- BELLIGNI, S. (1990), “Scienze sociali e policy analysis: quale apporto per la programmazione?”, *Sisifo*, 18, 14-20.
- BECKER, G. (1968), “Crime and Punishment: An Economic Approach”, *Journal of Political Economy*, 78, 169-217.

- BECKER, G. (1996), *Accounting for Tastes*, Cambridge-London, Harvard University Press.
- BECKER, G., STIGLER, G.J. (1974), "Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers", *Journal of Legal Studies*, III, I, 1-18.
- BERMAN, E., WEST, J., CARA, A. (1995), "La questione etica nelle amministrazioni locali e nelle grandi imprese: Analogie e differenze", *Problemi di Amministrazione Pubblica*, XX, 3, 403-429.
- BERTOLINI, S., CASTOLDI, R., LAGO, U. (1996), *I codici etici nella gestione aziendale*, Milano, Il Sole-24 Ore Libri.
- BOBBIO, L. (1998), "La valutazione nelle politiche pubbliche", *informaIres*, 21, 2, 33-37.
- BONTEMPI, R. (1998), "Relazione sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica dell'Unione contro la corruzione", Commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni, 24 luglio.
- BOUKAERT, (1996), "Istituzioni e morale", *Biblioteca della Libertà*, 137, 33-55.
- BOUDON, R. (1981), *La logica del sociale*, Milano, Mondadori.
- BOWMAN, J.S. (1990), "Ethics in Government: AA National Survey of Public Administrators", *Public Administration Review*, 50, 345-366.

- BRANCOLI, R. (1993), *Il ministero dell'onestà*, Milano, Garzanti.
- BUCHANAN, J.M. (1984), "La ricerca di rendite parassitarie e la ricerca di profitti", in Carubba, S. e Da Empoli, D. (a cura di), *Scelte pubbliche*, Firenze, Le Monnier, 247-260.
- CAPANO, G., GIULIANI M. (a cura di), (1996), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Nis,
- CASSESE, S. (1992), ""Maldministration" e rimedi", *Foro Italiano*, 9, 244-250.
- CHIBNALL e SAUNDERS, (1977), "Worlds Apart: Notes on the Social Reality of Corruption", *British Journal of Sociology*, 28, 128-154.
- CLERICO, G. (1996), "Incentivi e sanzioni per combattere la corruzione del burocrate pubblico", *Economia Pubblica*, XXVI, 6, 65-101.
- COHEN, S., EIMICKE, W.B. (1995), "Ethics and Public Administrator", *Annals, AAPP*, 537, 96-108.
- COLEMAN, J.S. (1990), *Foundation of Social Theory*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- COLOMBO, G. (1996), "Mani sporche e colpi di spugna", *Micromega*, 4, 19-29.
- Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione (1996), *Rapporto al Presidente della Camera dei Deputati*, Roma, 23 ottobre.

- COOPER, T.L. (1987), "Hierarchy, Virtue and the Practice of Public Administration", *Public Administration Review*, 47,4, 320-328.
- D'ANDRADE, K. (1993), "Il triangolo della corruzione", *Etica degli affari e delle professioni*, 1, 49-56.
- DI PIETRO, A. (1994), "Requisitoria al Processo Cusani", Proc. 2738/93, 19 marzo.
- DAVIGO, P. (1998), *La giubba del re. Inchiesta sulla corruzione*, Roma-Bari, Laterza.
- DAVIGO, P. (1999), "Sete di giustizia e sepolcri imbiancati", *Micromega*, 2, 183-216.
- DELLA PORTA, D. (1992), *Lo scambio occulto*, Bologna, Il Mulino.
- DELLA PORTA, D., Vannucci, A.(1994), *Corruzione politica e amministrazione pubblica*, Bologna, Il Mulino.
- DENTE, B. (1999), "In un diverso Stato", Bologna, Il Mulino.
- DOBEL, J.P. (1993), "The Realpolitik of Ethics Codes: An Implementation Approach to Public Ethics", in Frederickson, H.G. (ed.), cit., 158-174.
- DWIVEDI, O.P. (1988), "Bureaucratic Morality: Concluding Comments", *International Political Science Review*, 9, 3, 231-239.

- EHRlich, I. (1973), "Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical Analysis and Empirical Investigation", *Journal of Political Economy*, 81, 521-565.
- EHRlich, I. (1996), "Crime, Punishment, and the Market for Offenses", *Journal o Economic Perspectives*, 10, 43-67.
- ELSTER, J. (1993), *Come si studia la società*, Bologna, Il Mulino.
- ELSTER, J. (1995), *Il cemento della società*, Bologna, Il Mulino.
- FINDLAY, M., STEWART, A. (1996), "L'implementazione delle strategie di prevenzione della corruzione attraverso i codici di condotta", in Pasini, N., cit., 163-182.
- FINOCCHI, R. (1994), "I codici di condotta", in D'Alberti, M e Finocchi, R. (a cura di), *Corruzione e sistema istituzionale*, Bologna, Il Mulino, 133-159.
- FRANZINI, M. (1991), "La corruzione come problema d'agenzia", in Artoni, R. (a cura di), *Teoria economica e analisi delle istituzioni*, Bologna, Il Mulino.
- FREDERICKSON, G.H. (1993), *Ethics and Public Administration*, Armonk, New York, M.E.Sharpe.
- GORTNER, H.F. (1991), *Ethics for Public Managers*, Westview, Ct., Praeger.

- GUY PETERS, B. (1989), “Burocrazia pubblica e politiche pubbliche”, *Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione*, 2, 3-45.
- HAMLIN, A. P. (a cura di), (1996), *Ethics and Economics*, UK-Brookfield, An Elgar Reference Collection, Cheltenham, Us.
- HAUK, E, SAEZ MARTI, M. (1998), “On the Cultural Transmission of Corruption”, European Economic Association, mimeo,
- HAUSMAN, D.M., McPHERSON, M.S. ((1996), “Taking Ethics Seriously: Economics and Contemporary Moral Philosophy”, in Hamlin, A.P., cit., 671-731.
- HIRSCHMAN, A.O. (1983), *Felicità privata e felicità pubblica*, Bologna, Il Mulino.
- HIRSCHMAN, A.O. (1988), “Contro la parsimonia: tre modi facili di complicare alcune categorie del discorso economico”, in *Come complicare l’economia*, Bologna, Il Mulino, 419-437.
- HOBBS, T. (1955), *Leviatano*, Torino, Utet.
- LEWIS, C.W. (1993), “Ethics Codes and Ethics Agencies: Current Practices and Emerging Trends”, in Frederickson, H.G. (ed.), cit., 136-157.
- KERNAGHAN, K. (1955), “La promozione dell’etica del servizio pubblico. La via dei codici”, *Il nuovo governo locale*, 2, 29-48.

- KLITGAART, R. (1988), *Controlling Corruption*, Boston, Houghton Mifflin.
- KLITGAART, R. (1991), "Strategies for Reform", *Journal of Democracy*, II, 4, 86-100.
- MARCH J.G., OLSEN, J.P.(1992), *Riscoprire le istituzioni*, Bologna, Il Mulino.
- MAFFETTONE, S. (1997), "Progetto per un codice-quadro di etica per le imprese", *Filosofia e questioni pubbliche*, II,2, 21-62.
- MARTINI, A. (1996), *Aiutare lo stato a pensare (e il pubblico a capire). L'esperienza americana della policy analysis*, Torino, Contributi di ricerca, Fondazione Giovanni Agnelli.
- MILL, J.S. (1969), "Remarks on Bentham's Philosophy, in *Collected Works*, X, 8.
- NYE, J.S. (1967), "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", 61, 427-461.
- PARETO, V. (1964), *Trattato di sociologia generale*, Milano, Comunità
- PASINI, N. (1996), *Etica e pubblica amministrazione: analisi critica di alcune esperienze straniere*, Milano, Franco Angeli.
- PERRY, J.L, Wise L.R. (1990), "The Motivational Bases of Public Service, *Public Administration Review*, 50, 3, 367-373.

- PIZZORNO, A. (1992), “La corruzione nel sistema politico”, in della Porta, D., cit., 13-74.
- POPS, G. M. (1988), “Ethics in Government: A Framework for Analysis”, in BOWMAN, J.S., ELLISTON, F.A. (a cura di), *Ethics Government, and Public Policy. A Reference Guide*, New York-Westport-London, Greenwood Press, 29-51.
- Presidenza del Consiglio dei ministri-Ministero della Funzione Pubblica, *Codice di condotta dei dipendenti pubblici. Proposte e materiali di studio*, Roma, Poligrafico dello Stato, 1993.
- PUGH, D.L. (1996), “Le origini dei modelli etici nella pubblica amministrazione”, in Pasini, N., cit., 2748.
- REDER, M. (1979), “The Place of Ethics in the Theory of Production”, in Boskin, M. (a cura di), *Economics and Human Welfare: Essays in Honor of Tibor Scitovsky*, New York, Academic Press.
- ROHR, J.A. (1988), “Bureaucratic Morality in United States”, *International Political Science Review*, special issue on Bureaucratic Morality, 9,3, 167-179.
- ROHR, J.A. (1993), “Foreword”, in Frederickson, H.G., cit., XI-XV.
- ROHR, J.A. (1996), “Questioni etiche nella pubblica amministrazione francese: uno studio comparativo”, in Pasini, N., cit., 81-116.

- ROSE-ACKERMAN, S. (1978), *Corruption: A Study in Political Economy*, New York, Academic Press, Inc.
- SACCONI, L. (1991), *Etica degli affari. Individui, imprese e mercati nella prospettiva dell'etica razionale*, Milano, Il Saggiatore.
- SACCONI, L. (1994), "Ragioni morali o reputazione? Un commento al codice di condotta dei dipendenti pubblici", *Il nuovo governo locale*, 1, 11-161.
- SACCONI, L. (1997), *Economia, etica e organizzazione. Il contratto sociale dell'impresa*, Roma-Bari, Laterza.
- SCHELLING, T. (1973), "Hockey Helmets, Cocealed Weapons, and Daylight Saving: A Study of Binary Choice with Externalities", *Journal of Conflict Resolution*, XVII, 3, 381-428.
- SCHELLING, T (1980), "The Intimate Contest for Self Command", *The Public Interest*, 60, 94-118.
- Schelling, T. (1984), *Choice and Consequence*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- SEN, A. (1984) *Resources, Values and Development*, Oxford, Basil Blackwell,
- SEN, A. (1986), "Sciocchi razionali: una critica dei fondamenti comportamentistici della teoria economica", in *Scelta, benessere, equità*, Bologna, Il Mulino, 147-178.

- SEN, A. (1988), *Etica ed economia*, Roma-Bari, Laterza.
- SEN, A. (1994), “Codici morali e successo economico”, *Il Mulino*, 2, 187-200.
- STOLLEIS, M. (1998), *Stato e ragion di stato nella prima età moderna*, Bologna, Il Mulino
- TEDESCHI, V. (1971), *Profilo dell’Agency nel diritto nordamericano*, Milano, Giuffrè,
- THOMPSON, D.F.(1994), “Paradossi per l’etica della pubblica amministrazione”, *Problemi di amministrazione pubblica*, XIX, 1, 25-45.
- TIROLE, J. (1986), “Hierarchies and Bureaucracies”, *Journal of Law, Economics and Organization*, 2, 235-259.
- TIROLE, J. (1988), *The Theory of Industrial Organization*, Cambridge Mass., MIT Press.
- TOCQUEVILLE, A. de (1968-1969), *Scritti politici*, Torino, Utet.
- VANNUCCI, A. (1997a), “Inefficienza amministrativa e corruzione”, *Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione*, 1, 29-55.
- VANNUCCI, A. (1997b), *Il mercato della corruzione. I meccanismi dello scambio occulto in Italia*, Milano, Società Aperta.
- VIANO, C.A. (1990), *Teorie etiche contemporanee*, Torino, Bollati Boringhieri.

- WALZER, M. (1987), *Sfere di giustizia*, Milano, Feltrinelli.
- WILLIAMSON, O.E. (1987), *Le istituzioni economiche del capitalismo*, Milano, Franco Angeli.

Working Papers

The full text of the working papers is downloadable at
www.al.unipmn.it/~segrsp/Fac_Sienze_Politiche_II/pubbl/index.html

- 1999 n. 6 Carla Marchese and Fabio privileggi, *Taxpayers Attitudes Toward Risk and Amnesty Partecipation: Economic Analysis and Evidence for the Italian Case.*
- 1999 n. 5 Luigi Montrucchio and Fabio Privileggi, *On Fragility of Bubbles in Equilibrium Asset Pricing Models of Lucas-Type*
- 1999 n. 4 Guido Ortona, *A weighted-voting electoral system that performs quite well.*
- 1999 n. 3 Mario Poma, *Benefici economici e ambientali dei diritti di inquinamento: il caso della riduzione dell'acido cromico dai reflui industriali.*
- 1999 n. 2 Guido Ortona, *Una politica di emergenza contro la disoccupazione semplice, efficace equasi efficiente.*
- 1998 n. 1 Fabio Privileggi, Carla Marchese and Alberto Cassone, *Risk Attitudes and the Shift of Liability from the Principal to the Agent*

Department of Public Policy and Public Choice “*Polis*”

The Department develops and encourages research in fields such as:

- theory of individual and collective choice;
- economic approaches to political systems;
- theory of public policy;
- public policy analysis (with reference to environment, health care, work, family, culture, etc.);
- experiments in economics and the social sciences;
- quantitative methods applied to economics and the social sciences;
- game theory;
- studies on social attitudes and preferences;
- political philosophy and political theory;
- history of political thought.

The Department has regular members and off-site collaborators from other private or public organizations.

Instructions to Authors

Please ensure that the final version of your manuscript conforms to the requirements listed below:

The manuscript should be typewritten single-faced and double-spaced with wide margins.

Include an abstract of no more than 100 words.

Classify your article according to the *Journal of Economic Literature* classification system.

Keep footnotes to a minimum and number them consecutively throughout the manuscript with superscript Arabic numerals. Acknowledgements and information on grants received can be given in a first footnote (indicated by an asterisk, not included in the consecutive numbering).

Ensure that references to publications appearing in the text are given as follows:

COASE [1992a], [1992b, ch. 4] has also criticized this bias....
and

“...the market itself has an even more shadowy role than the firm” (COASE [1988, 7]).

List the complete references alphabetically as follows:

Periodicals:

KLEIN, B. (1980), “Transaction Cost Determinants of ‘Unfair’ Contractual Arrangements,” *American Economic Review*, 70(2), 356-362.

--, R. G. CRAWFORD and A. A. ALCHIAN (1978), “Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process,” *Journal of Law and Economics*, 21(2), 297-326.

Monographs:

NELSON, R. R. and S. G. WINTER (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, 2nd ed., Harvard University Press: Cambridge, MA.

Contributions to collective works:

STIGLITZ, J. E. (1989), "Imperfect Information in the Product Market," pp. 769-847 in: R. Schmalensee and R. D. Willig (eds.), *Handbook of Industrial Organization*, Vol. I, North Holland: Amsterdam-London-New York-Tokyo.

Working papers:

WILLIAMSON, O. E. (1993), "Redistribution and Efficiency: The Remediableness Standard," Working paper, Center for the Study of Law and Society, University of California, Berkeley.

After the reference list provide your name(s) and the full address of your institutional affiliation(s).