

# Riciclaggio, corruzione, criminalità organizzata: pericolose prossimità e labili confini

Michele Polo  
(Università Bocconi, Milano)

CNPDS – Riciclaggio e corruzione: prevenzione e controllo tra fonti  
interne e internazionali  
Courmayeur 28-29 settembre 2012

# Piano dell'intervento

- Individuare i meccanismi dello scambio corrotto:
  - L'instabilità latente dello scambio corrotto
  - Meccanismi di stabilizzazione:
    - La selezione dei partecipanti
    - Enforcement degli accordi
    - Scambi ripetuti
    - Il ruolo dei mediatori: faccendieri, partiti, club, cosche
  - Corruzione sistemica ed equilibrio corrotto
- Sapremo uscirne?
  - Alcuni elementi di fragilità dell'equilibrio corrotto
    - Trasparenza e costi dello scambio corrotto
    - Destabilizzazione degli scambi corrotti: rotazione, leniency programs

# Scambio corrotto

- **Tre parti in commedia:**
  - il **cittadino (C)**, latore degli interessi che devono essere realizzati attraverso le decisioni pubbliche
  - il **decisore pubblico (D)** (politico, burocrate), cui viene delegata la formazione e implementazione delle decisioni pubbliche
  - l'**impresa (I)**, che concorre alla realizzazione della decisione pubblica
- **Scambio virtuoso:** C induce D a realizzare attraverso I la decisione pubblica per massimizzare il benessere di C (*le donne sindaco in Calabria*)
- **Scambio corrotto:** C e I si coalizzano per realizzare la decisione pubblica che massimizza le loro rendite e non il benessere del cittadino, ripartendosi le rendite tra loro. (*la Regione Calabria*)

# Scambio corrotto

- Perché lo scambio corrotto, anche nella sua forma più semplice, si possa realizzare, **tre precondizioni**:
  - La decisione pubblica implica **discrezionalità** nel disegno e nell'implementazione
  - Le diverse soluzioni possibili generano **rendite diverse** per I e benefici diversi per C
  - Le scelte di D e di I sono **imperfettamente osservabili** da C, che quindi controlla imperfettamente D e I.

*Es: un'opera pubblica può essere realizzata con diversi progetti e costi, con benefici pubblici per C e rendite private di I diversi nella sua realizzazione, ma i costi, la qualità della realizzazione e l'utilità del progetto possono essere valutati solo approssimativamente dai cittadini.*

- NB: è difficile immaginare decisioni pubbliche che non rispettino queste precondizioni

# Instabilità degli scambi corrotti

- Nello scambio corrotto D prende una decisione pubblica favorevole a I generando una rendita e riceve un pagamento da I per questo (tangente)
- Essendo lo scambio corrotto **illegale**, non può essere fatto valere in forza della legge
- **Due comportamenti opportunistici:**
  - D potrebbe promettere una decisione favorevole a I e non realizzarla una volta incassata la tangente
  - I potrebbe non pagare la tangente (e denunciare D) dopo aver ottenuto la decisione favorevole
- Gli scambi corrotti, quindi, potenzialmente riguardano quasi ogni decisione pubblica, ma debbono risolvere un **problema di instabilità interna** per realizzarsi

# La realizzazione dello scambio corrotto

- D e I, per realizzare uno scambio corrotto, quindi debbono affrontare due problemi connessi:
  - **Matching:**
    - non tutti i D e I sono disponibili a partecipare allo scambio corrotto
    - Proporre uno scambio corrotto a una controparte non disponibile è rischioso
    - Occorre individuare le **controparti disponibili**
  - **(self)Enforcement:**
    - Anche controparti disponibili in assenza di incentivi possono comportarsi in modo opportunistico
    - Occorre quindi predisporre i **meccanismi** che garantiscano la realizzazione delle rispettive prestazioni tra D e I

# La realizzazione dello scambio corrotto: fattori facilitanti

- **Conoscenza delle caratteristiche** dei potenziali D e I (disponibilità alla corruzione + funzionalità alla specifica decisione pubblica)
  - permette di individuare i partner di uno scambio corrotto
- **Ripetizione degli scambi corrotti:**
  - Se molte occasioni future di scambio corrotto tra D e I, a entrambi può convenire di astenersi da comportamento opportunistico, che distrugge le future possibilità di scambio, realizzando le prestazioni concordate (decisione pubblica + tangente)
  - Ripetizione facilita anche individuazione di partner disponibili
  - Ripetizione dipende da:
    - Decisioni pubbliche non occasionali e scambi corrotti sufficientemente frequenti
    - Stabilità degli interlocutori nei rispettivi ruoli

# Corruzione e collusione

- Nel caso in cui la decisioni pubblica può coinvolgere **più di una impresa** (es. imprese costruttrici interessate a appalto), la dimensione delle **rendite** dalla decisione pubblica dipende anche da **come interagiscono le imprese**
- Es. **gara d'appalto**, se competizione intensa prezzo basso a vantaggio di C ma basse rendite da spartire tra D e I
- Collusione tra I partecipanti per creare rendite (a svantaggio di C)
- Quale ruolo svolge in questo caso D: **favorire la collusione:**
  - Rendere note le rispettive offerte
  - Segnalare presenza di imprese non appartenenti al cartello



# Un nuovo ruolo: il facilitatore

- In molti contesti scambi corrotti frequenti non si possono realizzare (es. appalti in zone o su settori diversi, promossi da amministrazioni diverse)
- In questi casi scambi corrotti tra loro scollegati possono essere **messi in relazione** dall'intervento di una nuova figura, il facilitatore (F), che partecipa allo scambio corrotto con diverse funzioni:
  - Dispone di una rete di conoscenze/**relazioni** di soggetti **disponibili** allo scambio corrotto e con **competenze** specifiche utili: facilita il problema di matching per le specifiche decisioni pubbliche
  - Può **escludere** dagli scambi i soggetti che non rispettano gli accordi.

# Un nuovo ruolo: il facilitatore

- In questo modo F mette in relazione scambi corrotti diversi, in cui i particolari D e/o I di volta in volta in volta possono essere coinvolti
- F gestisce quindi un portafoglio di scambi corrotti , altrimenti scollegati, che garantisce una frequenza sufficiente perché risultino rispettati gli accordi, escludendo chi non li rispetta
- *Es: Un comune realizza un'opera pubblica, una fornitura alle mense scolastiche e una campagna di comunicazione. Le imprese che partecipano alle tre attività partecipano a simili attività in altri comuni*
- *Ciascuno degli scambi è troppo sporadico per prevenire condotte opportunistiche*
- *Ma se un facilitatore entra in tutte queste attività e in quelle degli altri comuni che promuovono attività simili, crea per ciascun comune e ciascuna impresa una rete di scambi corrotti frequente:*
- *Il comune sa che se non onora lo scambio corrotto nell'opera pubblica, non potrà ottenere tangenti nelle forniture scolastiche e nella campagna di comunicazione, l'impresa di costruzione che non paga la tangente verrà esclusa dagli appalti negli altri comuni, ecc.*

# I facilitatori: chi sono?

- Un facilitatore porta una rete di relazioni che include molti potenziali partecipanti a scambi corrotti, e entra nei diversi scambi come garante dell'affidabilità, fornitore di competenze, esecutore di punizioni
- Molte figure:
  - Faccendieri (Pacini Battaglia, Bisignani, ecc-)
  - (Strutture all'interno dei) partiti politici
  - Ruoli apicali nelle amministrazioni pubbliche
  - Club (massoneria, Canottieri Lazio,..)
  - **Organizzazioni criminali**

# Scambi corrotti e corruzione sistemica

- Sinora considerato scambio corrotto prendendo come un dato la probabilità di incontrare soggetti disponibili allo scambio corrotto e la probabilità di essere scoperti dalla magistratura.
- **Processi diffusivi:**
  - **Selezione avversa:**
    - nei corpi amministrativi, nei partiti politici e nelle imprese vengono premiati i portatori di risorse derivanti dallo scambio corrotto
    - Soggetti senza scrupoli incentivati a carriere politiche, amministrative e imprenditoriali basate su scambio corrotto
    - La disponibilità a partecipare allo scambio corrotto aumenta se i soggetti immaginano che non ci siano alternative
  - **Minor capacità repressiva:**
    - La probabilità di individuare scambi corrotti per la magistratura decresce al crescere della diffusione del fenomeno

# L'equilibrio cattivo: corruzione sistemica

- Due situazioni potenziali (equilibri stabili):
- **L'equilibrio buono:**
  - Scarsa disponibilità a scambi corrotti, alta capacità repressiva, scambi corrotti rischiosi: bassa corruzione, decisioni pubbliche favorevoli ai cittadini
- **L'equilibrio cattivo:**
  - Ampia disponibilità a scambi corrotti e mutazione genetica delle istituzioni pubbliche e private, scarsa capacità di repressione: coalizione tra amministratori e imprese partecipanti a scambio corrotto a svantaggio dei cittadini
- E' molto difficile passare da un equilibrio all'altro

# Riusciremo a uscirne?

- Uscire dall'equilibrio cattivo è difficile
- Alcune variabili esogene (?): grado di repressione
- Individuare punti deboli nel sistema degli scambi corrotti:
  - Indurre alla collaborazione (corrotti pentiti):
    - efficace per terrorismo, crimine organizzato e cartelli
    - Poco efficace se i soggetti coinvolti si attendono che il sistema permanga
  - Aumentare la trasparenza (non risolutivo ma aumenta i costi della corruzione)
  - Aumentare la rotazione nei ruoli:
    - Nelle burocrazie pubbliche (spostare decisioni da politica a amministrazione potenzialmente dannoso)
    - Sistemi elettorali (ricambio politico)????