

Ripensare la corruzione

Lucio Picci

1. Introduzione

Negli ultimi decenni si è registrata molta attenzione nei confronti del fenomeno della corruzione, e si è rinforzata la convinzione della sua perniciosità. Parallelamente, un dibattito intenso su quali misure siano più idonee per combatterla ha contribuito a una visione consensuale sia sul piano interpretativo del fenomeno, sia su quello normativo. A quest'ultimo riguardo, si sono diffuse a livello internazionale «ricette anticorruzione», contribuendo a formare un «regime globale»¹. A titolo di esempio, uno studio recente ha constatato la presenza di una o più «agenzie anticorruzione» – un tipo di istituzione spesso citato come necessario – in ben 173 Paesi².

Gli sforzi messi in campo non sembrano avere prodotto effetti sostanziali. A tale preoccupazione si è aggiunta l'osservazione che il tema della lotta alla corruzione è stato utilizzato in modo poco scrupoloso da politici che, una volta giunti al potere, non si sono dimostrati paragone di virtù. Esempi simili abbondano, anche attuali e ingombranti.

Per l'insieme di questi motivi, è diffusa la percezione che il paradigma dominante sulla corruzione sia in crisi. È questo il tema che affronto in un mio libro recente, il cui titolo, *Rethinking corruption*³, costituisce sintesi e auspicio: dobbiamo ripensare il concetto di corruzione, e le ricette su come combatterla. In questo articolo esamino alcune idee di quel libro, ma non per fornirne un riassunto. Non è la mia, infatti, trattazione gravitante attorno a una tesi singola, e chi vorrà leggerlo troverà (spero) un testo non schematico, ma con abbondanza di sfumature.

2. Corruzione: un dibattito storicizzato, e un concetto intrinsecamente conteso

Per ripensare un concetto, è necessario distacco rispetto al medesimo, e una ricerca storicizzata ne è prerequisito. Questo è tanto più vero considerando la corruzione, che nel pensiero politico occidentale è idea antica.

10 Si tratta di un concetto sempre espresso condizionalmente a una concezione (spesso implicita) di una società ideale: quando se ne parla – in qualunque modo se ne parli – necessariamente si presuppone una distanza tra quanto si osserva e una situazione di riferimento che si ritiene preferibile. Anche per questo motivo, e in particolar modo per l'inevitabile arbitrarietà nel definire il termine di paragone ideale, la corruzione ha la natura di un concetto «essenzialmente contestato»⁴: è impossibile raggiungere un consenso universale sulla sua definizione, e un suo carattere distintivo risiede proprio nell'essere al centro di un dibattito che, in un certo senso, è inesauribile.

All'interno del pensiero politico occidentale, le interpretazioni della corruzione hanno gravitato attorno a due poli concettuali distinti. Una visione antica intende la corruzione come una violazione di un ordine sociale idealizzato, sovente rappresentato come la putrefazione del «corpo politico». Come se la società fosse un corpo, e un corpo malato: sebbene questa immagine abbia perso forza negli ultimi secoli, non è scomparsa, come dimostra la metafora ricorrente della corruzione come un «cancro della società».

In tempi moderni, ha guadagnato prominenza un'interpretazione diversa, centrata sull'idea del servizio pubblico, che definisce la corruzione come l'abuso del potere affidato per un beneficio privato. Sebbene questa visione abbia avuto meno rilevanza nell'antichità, non è stata assente. Ad esempio, le orazioni di Cicerone contro il governatore della Sicilia, Gaio Verre, si basavano in gran parte su questa visione più «moderna» della corruzione, poiché Verre aveva tradito la fiducia di Roma. Il *De Officiis* («Sui doveri»), sempre di Cicerone, enfatizza i doveri personali riguardo alla fiducia riposta conseguentemente a un incarico pubblico.

Le idee che concepivano la corruzione come deterioramento del corpo politico hanno perso terreno man mano che quest'ultima concezione avanzava. È una tendenza che in Europa è iniziata approssimativamente nel XVIII secolo, parallelamente ad altri processi di modernizzazione. Una nuova svolta nello studio della corruzione si è verificata alla fine degli anni Settanta del secolo scorso, rappresentando un ulteriore passo nel movimento storico verso una visione centrata sull'abuso del potere

pubblico, e anche un cambiamento rispetto a certe interpretazioni sociologiche che avevano avuto molta influenza nei decenni precedenti. In particolare, durante i decenni successivi alla Seconda Guerra Mondiale gli studi sulla corruzione furono influenzati dal funzionalismo sociologico, che suggeriva che essa potesse svolgere funzioni latenti positive, come facilitare l'inclusione sociale durante i processi di modernizzazione.

Al contrario, il paradigma emerso alla fine degli anni Settanta ha adottato una visione meno sfumata e più stigmatizzante della corruzione, l'ha definita in modo ristretto (spesso equiparandola al reato di corruzione) e si è basato fortemente sull'analisi quantitativa, resa possibile dal rendersi disponibili di misurazioni del fenomeno. Esse, in realtà, sono state ampiamente criticate, ma la loro disponibilità ha contribuito a fornire al paradigma attuale una certa autorevolezza, riflesso dell'attuale presunzione di maggiore credibilità dei metodi di indagine quantitativa.

11

E infatti, gli studi sulla corruzione che si sono affermati negli ultimi decenni sono stati dominati da economisti, avvezzi all'uso dei metodi quantitativi, e da altri ricercatori che con gli economisti condividono sia una tale sensibilità, sia un approccio metodologico basato sulla razionalità strumentale e sull'interesse personale come motori del comportamento umano. Più in generale, la percezione che l'economia possieda uno standard scientifico superiore tra le scienze sociali ha conferito una patina di «alto modernismo» allo studio della corruzione. Questa prospettiva ha plasmato un insieme di strumenti di lotta alla corruzione che sono arrivati a essere visti come la soluzione a un problema eternamente irrisolto. Si tratta di temi che nel mio libro considero ampiamente, collegandoli con sviluppi concomitanti, per esempio, il diffondersi del cosiddetto «New Public Management» nel corso degli anni Ottanta del secolo scorso.

A questo riguardo, è necessario adottare una prospettiva più ampia per apprezzare in pieno la crisi del paradigma dominante sulla corruzione, per notare che il suo emergere e successivo consolidamento ha coinciso con l'ascesa dell'ordine neoliberale. La relazione tra i due è stata complessa e sottile. Hanno condiviso una pretesa di scientificità derivata dall'uso di strumenti dell'analisi economica convenzionale. Questa presunta scientificità, a sua volta, ha conferito sia all'ordine neoliberale sia al paradigma anticorruzione un'aura di inevitabilità, insinuando che resistere all'evidenza scientifica fosse futile. Inoltre, fino a un certo punto, il paradigma anticorruzione è stato funzionale all'ideologia neoliberale. Concentrandosi sui comportamenti individuali e sulla possibilità di riformarli attraverso le politiche appropriate, proiettava una visione secondo cui il capitalismo globale potrebbe funzionare per tutti, se solo fossero

applicati gli «aggiustamenti» corretti. L'attuale concezione della corruzione ha poi condiviso con le pratiche neoliberali un ampio «modello di conformità» (*compliance model*), che ha dato vita a un'industria della conformità tesa all'ottenimento di una buona «cittadinanza corporativa», implicando che il capitalismo neoliberale possa beneficiare tutti.

12

Tuttavia, sarebbe errato considerare il paradigma dominante sulla corruzione come una sorta di emanazione, per così dire organica, dell'ideologia neoliberista. In realtà, il rapporto è stato più complesso. In particolare, l'enfasi costante del paradigma sulla gravità e il carattere pernicioso della corruzione ha anche implicato una critica generale all'ordine mondiale e, con essa, al neoliberismo stesso. Questo elemento diventa particolarmente evidente considerando le «frontiere permeabili» del paradigma attuale sulla corruzione. Tra queste vi sono: la natura contestata della stessa definizione di corruzione e di chi o cosa possa essere considerato corrotto; la consapevolezza che le misure anticorruzione possono essere utilizzate strumentalmente per combattere battaglie politiche che non sono necessariamente onorevoli; e il riconoscimento che la corruzione può essere così radicata in una società da essere «sistemica» e, quindi, non suscettibile di correzione se non con riforme radicali.

3. Contraddizioni e frontiere permeabili del dibattito: il problema delle misure della corruzione

Il paradigma dominante sulla corruzione mostra contraddizioni interne e frontiere permeabili dove si mescola con visioni esterne. Esse indicano un fronte attivo nella lotta di idee, segnalando possibili avanzamenti o regressioni di chi difende diverse posizioni sul futuro del paradigma. Nella misura in cui riflettono visioni alternative sulla corruzione che si infiltrano nel dibattito attuale, ci aiutano a intuirne le direzioni future.

Una contraddizione importante nel paradigma attuale è il ruolo e l'affidabilità delle misure di corruzione disponibili. Mentre le ricerche precedenti erano qualitative, specialmente con l'introduzione dell'Indice di Percezione della Corruzione di *Transparency International* nel 1995 si è iniziato a studiare la corruzione con metodi econometrici, che, come si è detto, hanno contribuito all'aura di scientificità del paradigma che si andava affermando. Le misure basate sulle percezioni, come l'indice di *Transparency International*, sono state oggetto di critiche fin dalla loro creazione. Alle critiche sono seguiti tentativi di miglioramento che, sebbene preziosi, nel complesso hanno avuto un successo limitato.

Il problema della misurazione va considerato distinguendo tra variazioni dei livelli di corruzione nello spazio (tra Paesi) e nel tempo. I primi alimentano una narrativa di gogna pubblica per i paesi più corrotti, incentivandoli a riformarsi; i confronti nel tempo dovrebbero permettere invece di valutare l'impatto delle riforme. Affinché entrambi i confronti siano produttivi, le misure devono essere ragionevolmente affidabili. Nei fatti, le misure di corruzione sono particolarmente inadeguate nell'informare circa le variazioni *nel tempo*, essenzialmente perché queste tendono ad essere modeste e più difficili da cogliere rispetto alle variazioni che si osservano tra Paesi. Tale limite impedisce di valutare l'efficacia delle politiche anticorruzione. La mancanza di indicatori sui quali si possa agire, e la corrispondente incertezza dell'impatto delle politiche, rappresenta un problema strutturale del paradigma attuale.

13

Inoltre, e come si è visto, le misure oggi disponibili si riferiscono per lo più a una concezione ristretta della corruzione, che tende a coincidere con il reato di corruzione. La diffusione di tali misure (tema che considero con attenzione nel libro) ha contribuito più in generale all'affermarsi di una definizione riduttiva del concetto di corruzione. Si tratta di un ulteriore elemento di crisi del paradigma, perché il concetto di corruzione si è trovato ad essere disallineato rispetto a una percezione crescente che, viceversa, considera opportuna una definizione del concetto ben più ampia.

In particolare, il forte aumento della disuguaglianza economica negli Stati Uniti e in altri paesi dalla fine degli anni Settanta, insieme a regolamentazioni lasche sul finanziamento politico, ha portato all'attenzione fenomeni eventualmente legali che, tuttavia, sono difficilmente separabili da una nozione più ampia di corruzione. Concetti come quello di «corruzione legale» sono dibattuti, ma non misurati adeguatamente. L'assenza di misure di questi concetti limita la ricerca, tanto più in un contesto ove, come si è menzionato, l'adozione di metodi quantitativi di indagine è considerato legittimante.

4. Contraddizioni e frontiere permeabili del dibattito: la corruzione è uno strumento di governo, e l'anticorruzione, della politica

Nelle frontiere permeabili del paradigma dominante emergono due temi importanti: la corruzione è uno «strumento di governo», e la lotta anticorruzione è uno «strumento di politica». Si tratta di due temi che

nel mio libro sono posti non ai margini, ma al centro di quel che auspico sia un dibattito rinnovato sulla corruzione.

14 Consideriamo il primo: la corruzione è uno strumento di governo. All'interno del paradigma attuale si riconosce che la corruzione può essere «sistemica», quindi profondamente radicata nelle pratiche quotidiane del governo e per questo quasi irrisolvibile. In tali contesti, si ammette che il manuale anticorruzione standard possa essere inefficace, e che solo riforme strutturali potrebbero avere impatto. Tuttavia, la corruzione svolge un ruolo sistemico anche in situazioni che non sono considerate eccezionali. Le tangenti allineano gli interessi all'interno delle élite, facilitando la coordinazione per portare avanti progetti o politiche pubbliche. Inoltre, quando il sistema giudiziario può essere usato come strumento, la minaccia di punizione diventa un incentivo per l'obbedienza.

La corruzione agisce così come un sistema di incentivi «bastone e carota»: in contesti di giustizia politicizzata, i leader possono presentare attacchi conto ai nemici politici come azioni anticorruzione, mentre proteggono i loro alleati, permettendo loro di continuare ad agire in modo corrotto e di ricevere le rendite conseguenti. La minaccia di un'accusa di corruzione serve per disciplinare le élite. È in questo senso profondo che la corruzione è uno strumento di governo: indubbiamente dannosa, ma anche – perversamente – efficace per garantire l'azione statale. Così si manifesta nei tre casi di studio che analizzo nel libro: in Russia, dove la corruzione ha permesso allo Stato di sopravvivere e consolidarsi nei decenni successivi alla fine dell'Unione Sovietica; in Brasile, dove una transizione post-dittatura – riuscita in molti aspetti – si è appoggiata su una corruzione diffusa; e anche negli Stati Uniti, ad esempio nella conduzione della loro guerra in Afghanistan.

Infine, il dibattito riconosce che gli sforzi anticorruzione possono essere motivati politicamente. Così, la lotta alla corruzione può nascondere agende politiche che non hanno nulla a che fare con essa. La corruzione è un «tema di valenza» – un tema con accordo maggioritario, positivo o negativo che sia – e per questo un potente grido politico, sfruttato da movimenti populistici in tutto il mondo, spesso con risultati discutibili. Leader populistici come Lukashenko in Bielorussia, Bolsonaro in Brasile, e Trump negli Stati Uniti, hanno impiegato piattaforme anticorruzione come strumenti politici. In questo senso, la lotta alla corruzione (o la sua pretesa) è uno strumento della politica.

Le limitazioni delle misure disponibili, il loro ambito ristretto, e la comprensione della corruzione come strumento di governo e dell'anticorruzione come strumento di politica, esemplificano le contraddizioni

e le frontiere permeabili del dibattito attuale. Il mio libro propone di spostare questi temi dalla periferia al nucleo del dibattito.

5. Conclusioni

L'analisi del futuro del dibattito sulla corruzione rivela una forte tensione tra la possibilità di adattare il quadro concettuale vigente e la necessità di superarlo attraverso una rottura epistemologica⁵. Da un lato, le proposte che cercano, per esempio, di perfezionare le misurazioni e ampliare le definizioni di corruzione, rappresentano tentativi di adattare il paradigma senza mettere in discussione i suoi presupposti di base. Questi approcci, sebbene preziosi, rimangono nel terreno dell'incrementale, migliorando la precisione e l'applicabilità di strumenti che operano sotto la premessa di una definizione relativamente stabile, e quindi ristretta, di corruzione.

15

Il mio libro perora una riformulazione più radicale del dibattito. Questo, attraverso argomentazioni che, spero, i lettori troveranno non schematiche e anche avvincenti, e analizzando tre casi di studio – Brasile, Russia, e Stati Uniti – che del libro forniscono la trama interpretativa.

Note

¹ Come definito da Stephen Krasner: «un insieme di principi, norme, regole e procedure decisionali, impliciti o espliciti, attorno ai quali convergono le aspettative degli attori in un determinato ambito delle relazioni internazionali». S. D. KRASNER, *Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variables*, in «International Organization», Vol. 36, n. 2, 1982, pp. 185–205.

² Per un totale di 259 Agenzie, dato che in alcuni Paesi se ne ha più di una. Si veda D. SOTOLA, J. POZSGAI-ALVAREZ, *A Proposed Taxonomy of Anti-Corruption Agencies*, Mimeo, 2025.

³ L. PICCI, *Rethinking Corruption. Reasons Behind the Failure of Anti-Corruption Efforts*, Cambridge, Cambridge University Press, 2024.

⁴ W. B. GALLIE, *Essentially contested concepts*, in «Proceedings of the Aristotelian Society», n. 56, 1956, pp. 167–198.

⁵ Sul futuro del dibattito, si veda anche L. PICCI, *Corruption in the Liminal Time. Enduring Questions and Theory*, in M. JOHNSTON (a cura di), *The Handbook of Research Methods for Corruption Studies*, Cheltenham, Edward Elgar 2025.