

CONCORRENZA E CORRUZIONE: UNA RELAZIONE VIRTUOSA*

di Alberto Heimler
07 maggio 2010

Nel dizionario italiano curato da Giacomo Devoto e Gian Carlo Oli la corruzione è definita una «degenerazione spirituale e morale», non una violazione di leggi o di regole formali.

Nel dizionario italiano curato da Giacomo Devoto e Gian Carlo Oli la corruzione è definita una «degenerazione spirituale e morale», non una violazione di leggi o di regole formali. Ed è proprio la degenerazione morale diffusa, peraltro spesso neanche percepita come tale, la ricerca continua del favore e della «raccomandazione» il che non necessariamente integra un reato, che costituisce la miglior rappresentazione di ciò che accade da decenni nella Pubblica Amministrazione italiana. Ciò che contraddistingue l'Italia nel confronto internazionale non è il numero di reati contestati o di condanne in materia di corruzione ma, come si può verificare dai dati raccolti da Transparency International (<http://www.transparency.org>) un grado di percezione della corruzione tra i più elevati in ambito europeo. Nell'Europa a 27 l'Italia con 4,3 è seconda alla Bulgaria, Grecia e Romania, tutti e tre i paesi con 3,8 per grado percepito di corruzione (più basso è l'indice più alta la corruzione), ma è molto distante dai paesi a cui noi piace confrontarci come la Francia, con 6,9 e la Germania con 8. Insomma la distanza tra l'Italia e la Romania è pochissima, mentre quella con la Germania è insormontabile.

Non si tratta di una mancata applicazione di leggi. Si tratta infatti di una percezione della corruzione, probabilmente associata alla «degenerazione spirituale e morale» di Devoto-Oli. La corruzione nei rapporti tra Stato, imprese e cittadini nasce da una generalizzata sfiducia nel merito come criterio di scelta. Non è un rifiuto strutturale aprioristico, ma deriva dalla convinzione che qualsiasi decisione dell'Amministrazione, anche la più inefficiente, non viene comunque sanzionata, neanche socialmente.

Il problema non è nato oggi. Alberto Beneduce, primo presidente dell'IRI dal 1933 al 1939, fece inserire nel regolamento dell'Istituto che gli ingegneri per essere assunti dovevano aver trascorso un anno presso un'azienda metallurgica tedesca¹. La clausola era chiaramente volta a impedire assunzioni di personale formalmente preparato, ma poco adatto a svolgere funzioni operative in aziende d'avanguardia. Ma perché scriverlo nel Regolamento? Non sarebbe stato sufficiente adottare questa regola nei comportamenti concreti? In realtà, la previsione regolamentare aveva la funzione di scoraggiare la richiesta di assunzioni di personale non altamente qualificato da parte di persone a cui non si poteva dire di no. In questo modo si evitavano alla radice discussioni difficilmente gestibili.

Ora come allora, l'assenza di alternative comparabili nel privato rende il posto pubblico essenziale per ampie categorie di persone. Da qui la ricerca spasmodica di raccomandazioni e la considerazione in cui esse sono tenute. Nell'ambito degli appalti l'essenzialità della domanda pubblica per la crescita di molte imprese, rende lo Stato un interlocutore insostituibile. Anche nel caso dei politici, l'assenza di alternative nel privato dopo l'abbandono della carica pubblica impedisce gli arricchimenti successivi (i libri di memorie dei presidenti americani) e spinge verso una tesorerizzazione immediata del potere, soprattutto quando esso è temporaneo.

Infatti, nonostante due decenni di privatizzazioni e liberalizzazioni lo Stato continua a rimanere centrale nella vita economica del Paese. Non ci sono alternative agli appalti pubblici per la sopravvivenza di tante imprese di costruzione. Non ci sono alternative all'occupazione pubblica per tanti giovani in cerca di un impiego soprattutto al Sud. Non ci sono alternative alla pubblica amministrazione per proseguire la propria carriera una volta che si ha avuto la fortuna di diventare dipendenti pubblici. Non ci sono alternative alla politica per

chi ha iniziato a occuparsene. Tutti restano al loro posto. Questa essenzialità dello Stato per la sopravvivenza economica di imprese e individui è una consapevolezza diffusa (non una falsa credenza purtroppo) ed è la ragione principale della domanda di favoritismi e della risposta positiva che si riceve. La richiesta di aiuto (solo talvolta associata a un quid pro quo) è considerata l'unica risposta possibile a un sistema economico che globalmente non offre altre opportunità. Analogamente, per quanto riguarda gli aspetti patologici, la richiesta di denaro da parte di chi occupa piccole o grandi posizioni di potere è l'unica possibilità per arricchirsi. Dopo si rientra nei ranghi. L'occasione non può essere persa.

Peraltro il sistema dei controlli sulle decisioni della pubblica amministrazione è esclusivamente di natura formale volto a verificare il corretto rispetto delle procedure e delle norme di legge. È un controllo basato sull'input (le procedure seguite) e non sull'output (il risultato raggiunto). Quello che si ottiene con l'azione amministrativa è cioè totalmente irrilevante. E pertanto le commissioni di concorso hanno scarsi incentivi a promuovere i più meritevoli, essendo comunque irrilevante, nella valutazione dei controllori, la produttività e la qualità dell'istituzione in cui essi andranno da operare. In questo sistema e con questi incentivi i favori, sempre naturalmente elargiti nel pieno rispetto delle procedure, hanno piena legittimità.

La soluzione a questo clima diffuso di favori grandi e piccoli, chiesti, dati e poi ricevuti non è il cambiamento degli uomini (che ricadrebbero nel medesimo errore, magari con diversi beneficiari) o l'inasprimento delle leggi (che sono sufficientemente deterrenti e che comunque sono violate solo eccezionalmente), ma è innanzitutto l'allargamento delle opportunità al di fuori dallo Stato e della pubblica Amministrazione. I lacci e laccioli denunciati da Guido Carli nel 1977 e da Giuliano Amato nel 1997 nella sua ultima relazione da presidente dell'Autorità antitrust ancora frenano la ripresa dell'economia italiana, bloccano lo sviluppo delle capacità individuali, limitano le opportunità di sviluppo delle imprese. Le regole esistenti sono in tanti ambiti talmente ingiustificate che le imprese per poter crescere devono aggirarle. Il sistema dei favori ricompare anche qua.

Soprattutto nell'ambito dei servizi, le regole sulla nascita e sulla crescita delle imprese sono ancora troppo restrittive, chiudendo al mercato e alla concorrenza spazi sempre più ampi della nostra economia. Non penso certamente ai servizi pubblici locali che godono di condizioni strutturali di monopolio naturale e che rimangono in monopolio anche dopo l'eventuale affidamento ai privati. In questi ambiti la concorrenza è possibile solo in sede di gara e scarsi sono gli incentivi a partecipare alle gare in maniera aggressiva essendo il mercato, i costi e ricavi conosciuti soprattutto da chi già vi opera. Non ci si deve quindi meravigliare se la grandissima maggioranza delle gare è vinta dalle ex municipalizzate. Sarebbe sorprendente il contrario.

Mi riferisco invece ai pubblici esercizi, alla grande distribuzione, ai servizi alla persona, alla sanità, ai servizi turistici, alle energie rinnovabili, alle telecomunicazioni, ai servizi finanziari, alle professioni, alle farmacie, ecc., settori in cui regolazioni ingiustificatamente restrittive, spesso amministrate a livello locale, frenano l'accesso al mercato, distorcono le scelte imprenditoriali e tendono a mantenere a svantaggio dei consumatori e dell'intera economia nazionale una struttura produttiva obsoleta e caratterizzata da scarse innovazioni, da prezzi elevati e da una bassa crescita.

Si tratta di settori che necessitano di regolazione, essendo ampiamente caratterizzati da esternalità, asimmetrie informative, esigenze di servizio universale e condizioni di monopolio naturale. Tuttavia, troppo spesso la regolazione prevalente è ingiustificatamente protezionistica delle esigenze degli operatori esistenti, poco attenta ai bisogni dei consumatori e repressiva dell'imprenditorialità. Il sindaco di Roma, Gianni Alemanno, ha recentemente dichiarato, con il plauso dei commercianti, di voler bloccare l'espansione dei centri commerciali a Roma. Quelli che già sono aperti sono stracolmi di gente. Il loro potere di mercato resta elevato. Perché non promuovere una maggiore concorrenza tra centri commerciali diversi? Perché contribuire a consentire che in Italia la merce cinese a basso costo continui a essere venduta a prezzi italiani elevati?

Una regolazione meno invadente aumenterebbe la libertà imprenditoriale e le opportunità di imprese e individui, amplienderebbe gli ambiti di profitto e l'occupazione, ridurrebbe i prezzi e, soprattutto, limiterebbe l'importanza dei favori da chiedere e da elargire.

* Questo articolo Ã la versione piÃ¹ estesa di un articolo, "Il mercato Ã la medicina giusta per sconfiggere la corruzione", uscito su Milano Finanza l'11 marzo

1 Ringrazio Antonio Pedone dell'informazione sul contenuto dei regolamenti interni dell'IRI.