

Yves Achille (Laboratoire PACTE, équipe FAMM – Université Stendhal, Grenoble 3)

CORRUZIONE E BUONA GOVERNANCE*

1. Introduzione. – 2. La percezione della corruzione come fondamento della buona governance. – 2.1. I limiti dell’approccio tradizionale nei confronti dei fenomeni di corruzione. – 2.2. Un approccio alla corruzione molto riduttivo e molto politico. – 2.3. La necessità di un approccio allargato e imparziale ai fenomeni di corruzione. – 3. Buona governance, potere e contro potere: il ruolo ambiguo degli Stati di fronte alla corruzione. – 3.1. Lo Stato garante dell’interesse generale? – 3.2. Lo Stato francese di fronte ai fenomeni di corruzione. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Il concetto di “buona governance” costituisce da più di vent’anni il fondamento delle politiche di sviluppo condotte dalle organizzazioni internazionali.

Una prima analisi di questo concetto può essere fornita dalla definizione data dai ricercatori che lavorano per conto della Banca Mondiale. Secondo loro, la definizione riguarda «le tradizioni e le istituzioni che esercitano l’autorità in un paese per il bene comune. Questo include il processo attraverso il quale i governi sono scelti, controllati e sostituiti; la capacità del governo di elaborare e mettere in opera delle politiche giudiziose; il rispetto dei cittadini e lo stato delle istituzioni che governano le loro interazioni economiche e sociali» (D. Kaufmann, A. Kraay, P. Zoido-Lobaton, 1999; D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, 2007)¹. La determinazione delle politiche suscettibili di condurre alla buona governance ha permesso di fare entrare questo concetto nel campo economico. La declinazione della nozione di buona governance nel campo economico ha permesso di giustificare, nell’ambito del programma di aggiustamento strutturale, e poi in quello della riduzione della povertà, l’applicazione di pratiche viste come “buone” secondo l’ideologia liberale: processo di privatizzazione, deregolamentazione, riduzione dei diritti fiscali e doganali, specializzazione dei paesi secondo i loro vantaggi comparativi, ecc. Il riferimento alla teoria del *Public Choice* (J. M. Buchanan, G. Tullock, 1962)² ha fornito il quadro concettuale che permette di elaborare una teoria

* Traduzione dal francese di Rudina Muca.

¹ Gli indicatori mondiali della governance pubblicati dalla Banca Mondiale analizzano in modo trasversale le sei dimensioni della governance a livello macroeconomico e trasversale per più di duecento paesi: rappresentazione e resa dei conti, stabilità politica e assenza di violenza, efficienza del governo, qualità della regolamentazione, Stato di diritto, controllo della corruzione.

² La teoria della scelta del pubblico intende in particolare applicare i mezzi della teoria economica dominante, e l’approccio neoclassico, alla scienza politica. L’analisi microeconomica permette così di avvicinare le attitudini degli uomini politici, dei funzionari oppure degli elettori

dello Stato che non rimetta in dubbio la supremazia dei mercati. Nonostante il rispetto di una “buona governance” e poi il passaggio verso la “governance democratica” sia stato chiesto come contropartita all’attribuzione d’un aiuto internazionale, i finanziatori hanno sistematicamente avvantaggiato la dimensione economica, non soltanto perché essa è facilmente misurabile, ma anche perché corrisponde agli interessi dei paesi del Nord: la buona governance ha così potuto servire da pretesto all’imposizione delle politiche economiche favorevoli ai paesi industrializzati (apertura dei mercati, deregolamentazione finanziaria, privatizzazione) ed in questo modo permettere l’affermarsi della globalizzazione, il che è favorevole alla maggior parte dei paesi in via di sviluppo.

Nonostante ciò, l’inscrizione di queste politiche economiche in un quadro più largo ha permesso di conferire loro una legittimità più ampia. Con un largo accordo, quattro punti della governance sono di solito distinti: il carattere democratico delle istituzioni pubbliche, la stabilità sociale e l’assenza di violenza, lo Stato di diritto, l’efficienza dei poteri pubblici e più particolarmente l’assenza di corruzione. Tra tutti questi elementi, l’applicazione del processo democratico e l’assenza di corruzione sono diventate degli aspetti rilevanti di ogni politica di sviluppo: la corruzione su una vasta scala mina la democrazia ed è generalmente considerata come una delle minacce più importanti che influisce sullo sviluppo³.

Nella maggior parte dei casi, lo studio dei fenomeni legati alla corruzione si basa sull’analisi del funzionamento delle istituzioni fondata sul vissuto quotidiano delle popolazioni, soprattutto quelle dei paesi in via di sviluppo, perché queste istituzioni sono fondate su una serie di regole che influenzano giorno dopo giorno il processo della decisione collettiva. Il che suppone un approccio alla corruzione limitato alla “piccola corruzione”, quella che è subita dalla maggioranza delle persone:

all’analisi della domanda e dell’offerta. Partendo dal principio che gli uomini politici e i funzionari sono motivati dalla stessa ricerca dell’interesse personale che è il fondamento dell’analisi neoclassica, la teoria della scelta del pubblico suppone che essi cerchino costantemente di massimizzare la loro soddisfazione personale (rielezione, ricerca di potere, aumento dei redditi ecc.). Essa arriva quindi a spiegare il processo della presa di decisione politica per esporre le derive sistematiche in favore delle politiche sprecone e di analizzare le condizioni dell’applicazione delle politiche più efficienti.

³ La Banca Mondiale distingue cinque tipi di corruzione: “cortesie” (la tangente), frode, estorsione, nepotismo e appropriazione indebita. I due primi definiscono la piccola corruzione; gli altri si riferiscono alla grande corruzione. La piccola corruzione si limita alla corruzione burocratica dell’amministrazione pubblica; la grande è esercitata o accettata ad un alto livello dai responsabili politici ed economici che sono all’origine delle leggi, le applicano o le deviano usando il loro posto ufficiale per promuovere il loro benessere, il loro statuto e il potere personale.

la corruzione che subiscono i più poveri è un fenomeno più diffuso e più largo che la sottrazione spettacolare commessa dai dirigenti. Al quotidiano essa ha diverse facce: è quella del poliziotto che non registra la denuncia se non gli dai del denaro, oppure il sindaco che chiede la bustarella in cambio della carta alimentare alla quale avete diritto (...). Noi la definiremmo in questo caso come la situazione in cui il funzionario (oppure l'eletto) trasgredisce le regole per ottenere un vantaggio personale. Può trattarsi delle tangenti, del nepotismo oppure ancora dei contratti accordati per favoritismo (E. Duflo, 2010, 61-2)⁴.

Eppure, nei paesi industrializzati come nei paesi in via di sviluppo, trasparenza, Stato di diritto e la partecipazione di una pluralità di attori sono le condizioni fondamentali dell'efficienza dell'azione pubblica: «l'intervento dello Stato è efficace soltanto se esso è effettuato secondo un quadro di regole ben precise (...) nella trasparenza e nell'assenza di corruzione» (C. Baron, 2003, 339).

Pertanto, si ritiene che l'imperativo di trasparenza e l'assenza della “grande corruzione” costituiscano le dimensioni fondamentali della buona governance, e quindi dei processi di sviluppo. La democrazia non può essere ridotta, come succede spesso, ad una modalità decisionale oppure ad una procedura di selezione dei dirigenti. Essa è tutto questo e ancora di più: oggi ci si aspetta che qualifichi anche un certo tipo di comportamento dei dirigenti. Una “guida democratica” da parte loro si caratterizza dal fatto che le decisioni siano argomentate e rese pubbliche, che le responsabilità siano chiaramente stabilite, che l'informazione sia data, che l'implicazione delle persone coinvolte sia assicurata. Si tratta di un'esigenza di trasparenza dei principi e delle procedure, un'obbligazione a rendere dei conti, la capacità delle istituzioni a essere socialmente appropriati, cioè comprese da tutti (P. Rosanvallon, 2009, 14). Secondo l'autore, la crisi attuale «dimostra chiaramente i limiti della combinazione dei due fenomeni: una dispersione estrema della responsabilità e una grande opacità» (*ivi*, 13).

Cercheremo di mostrare che un criterio di valutazione focalizzato sulla piccola corruzione, limitato alle forme che toccano la maggior parte delle persone e fondato sulle analisi percepite, è fin troppo riduttivo. Esso costituisce una misura allo stesso tempo poco affidabile, tendenziosa e insufficiente della buona governance. Un approccio più globale richiede d'interessarsi ai circuiti attraverso i quali transitano le somme sottratte e agli attori che ne sono all'origine. Esso suppone di analizzare, in termini di potere e contro

⁴ Gli autori del rapporto 2010 sugli «indicatori dello sviluppo in Africa» pubblicato dalla Banca Mondiale (J. S. Arbache, 2010) pongono, inoltre, l'accento sulla predominanza degli studi focalizzati sulla piccola corruzione per questo continente.

potere, le dinamiche che si esercitano in seno all'economia mondiale ed interessarsi al ruolo degli Stati in questo processo.

Questa problematica sarà sviluppata in due tempi. La prima parte tratterà i legami tra la corruzione e la buona governance ed evidenzierà le debolezze concettuali e la parzialità delle misure di quest'ultima attraverso i fenomeni della corruzione. La seconda, invece, si focalizzerà sulla questione dell'ambiguità degli Stati di fronte alla corruzione basandosi sull'esempio della Francia.

2. La percezione della corruzione come fondamento della buona governance

Uno studio approfondito dimostra che la percezione usuale del concetto della corruzione è al tempo stesso poco soddisfacente a livello metodologico e tendenziosa sul piano ideologico.

2.1. I limiti dell'approccio tradizionale nei confronti dei fenomeni di corruzione

Prima di tutto, il legame tra l'assenza di corruzione e un processo democratico e di sviluppo economico avanzato è lontano da essere così evidente come sembrerebbe a prima vista. L'esempio della Repubblica popolare cinese dimostra che il carattere molto limitato del processo di democratizzazione può andare di pari passo con una forte progressione in un certo tipo di sviluppo e una regressione della povertà assoluta, nonostante il prezzo da pagare sia il forte aumento delle diseguaglianze. Peraltro, alcuni autori (K. G. Weyland, 1998) hanno dimostrato come la corruzione possa aumentare considerevolmente nel corso dei processi di democratizzazione: secondo loro, la dispersione del potere tra molte persone, il risultato del passaggio da una dittatura a una democrazia, aumenta le possibilità di distribuzione di tangenti. Tra l'altro, le riforme liberali hanno aumentato le possibilità di corruzione nei numerosi campi dell'economia, e in particolare in quelli coinvolti dalla privatizzazione delle imprese pubbliche. Infine, in alcune situazioni, la corruzione può essere considerata come un impatto positivo sul sistema politico: secondo la buona formula di Samuel Huntington, «il peggio di una società con una burocrazia disonesta, rigida e troppo centralizzata è una società onesta, rigida e troppo centralizzata» (S. P. Huntington, 1968). Così, la corruzione permetterebbe di fare funzionare meglio le burocrazie disfunzionali attribuendo loro più flessibilità rispetto alle attese del pubblico (A. J. Heidenheimer, M. Johnston, V. T. LeVine, 1989). Nonostante queste difficoltà di carattere concettuale, democrazia e lotta contro la corruzione

sono diventate degli imperativi fondamentali dei programmi suscettibili d'attirare l'aiuto internazionale.

Quasi centoquaranta basi di dati o indicatori permettono di chiarire i diversi aspetti della governance. Esse sono concepite dalle agenzie private di valutazione del rischio, dagli organismi multilaterali, dai centri di ricerche oppure ancora dalle ONG. I dati utilizzati più frequentemente sulla governance sono costruiti sulla base d'inchieste oppure su sondaggi di esperti. Tra queste, le analisi proposte dall'ONG Transparency International costituiscono il riferimento tradizionalmente utilizzato per comprendere i fenomeni della corruzione. Per capire questi fenomeni nel mondo, la ONG propone tre criteri.

Il Barometro Mondiale della corruzione si basa su un'indagine realizzata presso un vasto campione dell'opinione pubblica per stimare la sua percezione e le sue esperienze di casi di corruzione. Esso esprime il vissuto che i cittadini hanno della corruzione, fornendo delle informazioni sulla frequenza delle tangenti da pagare che sono loro chieste appena entrano in contatto con un prestatore del servizio pubblico. Le persone interrogate devono indicare quali sono secondo loro i servizi più corrotti (polizia, giustizia, i servizi di attribuzione della patente, l'educazione, il fisco, i servizi pubblici) oppure i campi dove la corruzione s'inserisce di più: polizia, giustizia, media, imprese, Parlamento, partiti politici.

L'Indice di Corruzione dei Paesi Esportatori (ICPE) è il risultato di un'inchiesta effettuata presso i quadri dirigenti dei paesi interrogati. Esso classifica i principali paesi esportatori – 22 paesi nel 2008, il 75% delle esportazioni mondiali e degli investimenti diretti esteri – in funzione della propensione delle loro imprese a versare delle tangenti all'estero. Questo Indice include ugualmente un elemento settoriale al fine di valutare la corruzione secondo i diversi settori. Riflette quindi gli aspetti legati all'offerta di corruzione.

Infine, l'Indice di Percezione della Corruzione (IPC) proposto da Transparency International è un indice composito costruito su un insieme di analisi che fanno ricorso ai dati sulla corruzione basati sull'avviso degli esperti e sintetizzati dai diversi organismi indipendenti. Esso riflette, quindi, i punti di vista che vengono dal mondo intero, e nella fattispecie quelli degli esperti residenti nei paesi valutati, e si focalizza sulla corruzione del settore pubblico. Dunque, la corruzione è compresa come l'utilizzazione abusiva di una carica pubblica avendo come obiettivo l'arricchimento personale. I sondaggi usati per stabilire l'IPC pongono delle questioni in rapporto all'utilizzazione abusiva di un potere ufficiale in vista di soddisfare un interesse personale (ad esempio la corruzione degli agenti pubblici, le tangenti nel campo degli appalti pubblici, le appropriazioni indebite dei fondi pubblici) oppure delle

questioni che valutano l'efficienza delle politiche della lotta contro la corruzione, includendo così la corruzione amministrativa e la corruzione politica. Dunque questo Indice cerca di stabilire una misura della domanda di corruzione.

A partire da un'inquietudine di rigore scientifico, Transparency International ha cercato di stabilire come l'analisi delle "percezioni" costituisce una misura valida della corruzione, e per questo fa riferimento ad un approccio teorico dimostrando come le percezioni della corruzione siano affidabili e ritenute indispensabili dagli uomini politici e dal settore privato (J. G. Lambsdorff, 2007, 236-7).

Con lo stesso spirito, Transparency International ha cercato di confrontare la percezione degli esperti con le constatazioni espresse dalle persone nel campo della piccola corruzione. Il confronto tra i risultati del Barometro Mondiale della corruzione e dell'IPC dimostra una forte correlazione (con un valore del coefficiente di 0.67 nel 2009 e di 0.66 nel 2010) tra la percezione dei cittadini e le stime degli esperti. Nei paesi dove i professionisti, gli analisti dei paesi e gli esperti giudicano la corruzione diffusa, una maggior parte dei cittadini dichiara di versare delle tangenti. L'opinione degli esperti sembra quindi coincidere con il vissuto dei cittadini in termini di corruzione nel settore pubblico (Transparency International, 2009 e 2010). Infine Transparency International ha cercato di misurare il fenomeno d'influenza sullo Stato. La ONG ha chiesto ai cittadini in quale misura pensavano che il settore privato avesse ricorso alla corruzione per influenzare il processo d'elaborazione delle politiche nei loro paesi. L'inchiesta ha rivelato che il 54% delle persone interrogate pensava che la corruzione fosse un mezzo a cui il settore privato aveva spesso ricorso per influenzare la politica e fissare le regole. C'è una forte differenza tra questa cifra e quella avanzata dal settore privato, poiché l'indice di corruzione dei paesi esportatori del 2008 dimostra che soltanto il 32% degli alti dirigenti delle imprese, interrogati nei paesi che sono coperti dal Barometro Mondiale del 2009, dichiara che la corruzione sia stata spesso utilizzata per influenzare i processi di elaborazione delle politiche nei loro paesi (Transparency International, 2009, 15).

Di fatto, a causa del numero limitato di paesi coinvolti nella sua costruzione – soltanto 20 – e del carattere poco affidabile delle informazioni fornite dagli alti dirigenti delle imprese⁵ che minimizzano sistematicamente questo

⁵ Nell'ICPE 2011, i leader delle società internazionali segnalano una pratica diffusa dei versamenti delle tangenti a dei funzionari al fine di vincere una gara di appalto, non rispettare il regolamento, accelerare le procedure governative oppure influenzare l'elaborazione delle politiche pubbliche. Per la prima volta, l'ICPE s'interessa anche alla corruzione tra imprese private. L'Indice

fenomeno pure per i luoghi nei quali la presenza di una forte corruzione è largamente pubblica, l'Indice di corruzione dei paesi esportatori non sembra pertinente. Inoltre, per colpa della complessità della sua costruzione, la sua pubblicazione non è regolare. Sono pochi i media internazionali che si riferiscono a questo Indice e la sua importanza rimane definitivamente limitata.

Anche i due altri Indici proposti dal Transparency International soffrono ugualmente di gravi lacune. Essi dipendono in primo luogo dalla difficoltà di un'analisi fondata sulla percezione della corruzione. Contrariamente agli altri settori di sviluppo come la sanità, per la quale esistono gli indicatori oggettivi universalmente riconosciuti come il tasso di mortalità infantile, o la speranza di vita e dei dati affidabili possono essere ottenuti (numero dei vaccini distribuiti ecc.), sono rare le modalità di misurazione della corruzione che possono sembrare pertinenti. Ad esempio, pare completamente impossibile chiedere ai poliziotti il numero delle tangenti che ricevono nel corso di un anno preciso, nemmeno ai doganieri la somma degli acquisti che lasciano passare di contrabbando. Per altro, il censimento degli arresti e delle condanne per corruzione grazie alla consultazione dei registri di polizia e di giustizia in un paese dato soffre di un problema maggiore: il numero delle condanne può andare di pari passo con l'efficienza delle istituzioni, di fatto, si arriva allora a una percezione della corruzione praticamente indipendente dal suo livello effettivo. In tal modo, i governi corrotti, e quindi lassisti, renderanno pubblici soltanto alcuni rapporti su dei fatti legati alla corruzione, mentre nei paesi dove i governi fanno prova di moralità, gli arresti e le condanne per corruzione potranno riguardare soltanto i delitti minori. Inoltre, la frequenza dei riferimenti dei media a dei fenomeni di corruzione può a volte dare un'idea dell'incidenza di questo problema nel paese, però può anche dimostrare la libertà della stampa. Eppure, la maggior parte degli approcci ritenuti si basa sulla costruzione degli Indici di percezione di corruzione. Per altro, i voti attribuiti da Transparency International sono fondati su una serie di studi effettuati da diverse organizzazioni. La maggior parte dei dati utilizzati si basa sulle impressioni degli uomini d'affari e sfrutta le loro percezioni scaturite proprio da questo mondo di affari, il che si rileva a prima vista molto riduttivo e costituisce quindi un limite importante all'analisi dell'insieme delle attività dei cittadini dei paesi valutati. Parecchie scappatoie sono allora introdotte. Prima di tutto è difficile distinguere gli stereotipi dalla realtà: questi

rivela così che le imprese hanno una propensione quasi comparabile a versare delle tangenti ad altre imprese. Questi risultati suggeriscono che la corruzione non è un problema soltanto per il settore pubblico, ma anche per quello privato, comportando dei rischi finanziari e di reputazione importante per le imprese coinvolte.

Indici possono non indicare la frequenza con la quale si fanno i versamenti delle tangenti nei paesi studiati, ma indicano la percezione che gli intervistati hanno di questo paese. Questo sotterfugio può essere rafforzato dalla dimensione oppure dalla natura del paese. Di fatto, uno studio si è interessato al caso dell'Argentina e ha potuto dimostrare che l'abbassamento dell'IPC di questo paese prima della grande crisi conosciuta all'inizio degli anni Due-mila era dovuto essenzialmente ad un'anticipazione del fallimento della sua situazione economica. Lo stesso studio ha evidenziato la sproporzione tra il numero delle fonti utilizzate nella costruzione dell'Indice di percezione della corruzione riguardante il Paraguay (3 fonti), la Finlandia – che dispone di una popolazione con quasi lo stesso numero di abitanti – (8 fonti) e la referenza abituale necessaria allo stabilimento della classificazione pubblicata da Transparency International (15 fonti). Così, «se contiamo attentamente il numero delle fonti utilizzate per l'America Latina, scopriamo che ad eccezione dei paesi più grandi e più ricchi, la maggior parte sono stati valutati a partire da un piccolo numero di fonti, il che aumenta il dubbio quanto all'affidabilità dell'informazione» (A. Seligson Mitchell, 2005, 7-8).

L'inconsistenza delle informazioni raccolte favorisce gli stereotipi. Del resto, questa scappatoia non riguarda soltanto l'indice proposto da Transparency International. The Economist Intelligence Unit elabora le sue valutazioni dalle informazioni raccolte nel mondo dai suoi corrispondenti del settimanale «The Economist»: visto il loro profilo, sembra quindi probabile che le performance economiche specifiche di questi paesi influenzino il giudizio dei giornalisti.

Un'altra critica che si riferisce alle regole di costituzione degli Indici può essere portata allo stesso tempo nei confronti dell'IPC e dell'Indice Corruzione Controll⁶ pubblicato dalla Banca Mondiale: per questi due Indici, le procedure di raggruppamento fanno sì che, al contrario di quello che si possa supporre, gli indicatori non siano capaci di realizzare dei paragoni su tempi diversi. In effetti, la loro evoluzione non sempre indica come la qualità della governance oppure il livello della corruzione di un paese siano cambiati. Questa variazione può essere anche la conseguenza di tre elementi: l'aggiunta o la soppressione di una fonte per la quale il paese appare, l'introduzione di nuovi paesi che sono in funzione delle fonti sistematicamente più o meno meglio piazzati rispetto al paese in questione, e infine l'Indice costruito dalla

⁶ Allo scopo di affinare l'approccio fondato sugli indicatori mondiali di governance, la Banca Mondiale ha messo in opera dei mezzi di valutazione della governance a livello di paesi e anche a livello microeconomico utilizzando delle informazioni raccolte presso i cittadini, il mondo degli affari e dei lavoratori del settore pubblico di un paese specifico. Essi sono costruiti da un insieme d'informazioni eterogenee provenienti da 25 fonti diverse pubblicate da 18 organizzazioni.

Banca Mondiale, un cambiamento del valore attribuito a ciascuna fonte nella procedura di classificazione.

In modo più globale, le informazioni date dall'IPC e l'Indice Corruzione Controll si rivelano largamente ridondanti, cosa che non è veramente sorprendente perché sono costruite a partire da fonti identiche o molto simili. Allo stesso modo, uno studio commissionato dagli US AID ha dimostrato che, nel caso dei paesi dell'America Latina, questi Indici hanno una correlazione praticamente perfetta (0.96) (*ivi*, 7-8).

2.2. Un approccio alla corruzione molto riduttivo e molto politico

Oltre a dei problemi metodologici, l'approccio stesso al concetto di corruzione sembra prestarsi a discussione. Un dibattito tra i responsabili della Transparency International e del Réseau International per la giustizia fiscale (Tax Justice Network) chiarisce questa questione (B. Gurtner, 2007).

Secondo la responsabile della Transparency International, la corruzione ingloba le piccole gratificazioni concesse ai funzionari e le importanti commissioni versate ai politici. Eppure, nella costruzione del Barometro Mondiale della corruzione, i due aspetti non sono necessariamente allo stesso livello. Le inchieste che trattano della frequenza delle tangenti che si chiedono alla maggior parte delle persone, le percezioni e le esperienze di corruzione dichiarate tendono a sovrappresentare la corruzione verso i piccoli funzionari a danno della corruzione delle élite. La stessa cosa accade ad avviso degli esperti presi in conto dall'IPC.

Anche al di là di questo aspetto, secondo uno dei responsabili della Tax Justice Network, «l'indice di Transparency International non tiene conto degli altri importanti problemi della corruzione che colpiscono i paesi in via di sviluppo. Un dibattito globale e una lotta integrale contro la corruzione devono includere l'evasione fiscale, i prezzi di trasferimento tra imprese e i movimenti illegali dei capitali»⁷. In effetti, in questa ottica, devono essere considerate come attività di corruzione tutte quelle che «rovinano le istituzioni pubbliche e il sistema che regola le nostre società»⁸.

Questa critica vale dunque per la maggior parte degli Indici pubblicati, compreso quello della Banca Mondiale. Essa riguarda ugualmente la Convenzione dell'OCSE sulla lotta contro la corruzione (1997), che si limita all'interdizione del versamento delle tangenti agli agenti stranieri durante le transazioni commerciali internazionali e obbliga i paesi stranieri a intraprendere un procedimento penale soltanto in questo caso.

⁷ B. Gurtner, 2007.

⁸ B. Gurtner, 2007, 3.

L'amalgama tra piccola e grande corruzione e la vaghezza⁹ che ne risulta conducono, dunque, a sistematizzare il riferimento alla piccola corruzione come misura dell'insieme del fenomeno.

Una tale procedura non è neutrale: quest'approccio molto limitato alla corruzione, che rappresenta soltanto un aspetto della cattiva governance, conduce a focalizzare l'analisi su degli aspetti che riguardano essenzialmente i paesi in via di sviluppo e disegna una cartografia della corruzione secondo la quale i paesi meno avanzati si ritrovano messi all'indice, senza che possano essere rimessi in causa gli interessi dei paesi del Nord. In tal modo, «il ristretto approccio applicato da Transparency International, dall'OCSE e dalla Banca Mondiale ha condotto ad una deformazione della realtà: ne risulta una geografia della corruzione dove i paesi africani si ritrovano in testa, essendo i paesi del Nord i meno corrotti» (B. Gurtner, 2007).

Ciò corrisponde bene alla logica degli interventi tradizionali delle organizzazioni internazionali: le misure prese dalla Banca Mondiale in termini di aggiustamento strutturale e le raccomandazioni provenienti dall'OCSE favoriscono chiaramente gli interessi dei paesi ricchi (J. E. Stiglitz, 2002; B. Diouba, 2008). Questa logica è condivisa da certe organizzazioni “non-governative”. L'ONG Transparency International è stata fondata da Peter Eigen, un ex direttore della Banca Mondiale per l'Africa dell'Ovest e l'America Latina. Divenuto consulente della Fondazione Ford, egli è ugualmente membro della Fondazione Carnegie per la pace internazionale, uno dei *think tank* più potenti al mondo. Questa struttura, capeggiata da una lunga successione di ex responsabili dei servizi segreti americani, cerca di promuovere gli interessi americani e predica l'applicazione delle politiche liberali in Russia e in America Latina. Eigen è anche divenuto uno degli amministratori di Crown Agents, un antico servizio della Corona Britannica, privatizzato nel 1997 e incaricato dell'assistenza ai governi esteri nel processo di privatizzazione. Il consiglio consultivo della Transparency International raggruppa, tra l'altro, due ex membri della National Endowment for Democracy – la principale agenzia d'intervento legale dei governi statunitensi e britannici –, un ex responsabile della Banca Mondiale e due membri della Fondazione Carnegie¹⁰.

⁹ La coesistenza di una pluralità di articoli che definiscono i concetti di corruzione e di governance rafforza ancora di più questa vaghezza: delle definizioni divergenti sono state istituzionalizzate dalle convenzioni delle Nazioni Unite e dell'OCSE e anche dalle decisioni di base dell'Unione Europea. I concetti sono tra l'altro distinti da uno Stato ad un altro. In Francia, secondo le leggi del 2005 e 2007, l'equivalente della definizione della Convenzione delle Nazioni Unite può essere compiuto raggruppando la corruzione, il traffico d'influenza, il favoritismo e gli abusi dei beni sociali.

¹⁰ L'attuale presidente della Transparency International ha svolto prima la funzione di presidente dell'Agenzia Canadese per lo sviluppo. La succursale francese è condotta da un ex vicepresidente

A partire da questi fatti non è dunque tanto sorprendente che le misure proposte dall'Indice di Percezione della Corruzione della Transparency International siano basate su una serie di studi e includano dei dati provenienti da organizzazioni segnate dall'ideologia liberale: l'Economist Intelligence Unit, il Price Waterhouse Cooper's Opacity Index insieme all'indicatore di democrazia proposto dall'ONG Freedom House. Quest'ultimo indicatore, disponibile per la quasi totalità dei paesi del mondo, costituisce il riferimento obbligato per coloro che desiderano studiare le libertà civiche e politiche. Freedom House è finanziata da due fondazioni di orientamento molto liberale: la Lunde and Harry Bradley Foundation, che predica la deregolamentazione dei mercati e le privatizzazioni, e la Smith Richardson Foundation, che ha come unico scopo quello di proteggere gli interessi americani nei dibattiti nazionali e internazionali.

2.3. La necessità di un approccio allargato e imparziale ai fenomeni di corruzione

Una definizione della corruzione ristretta all'attribuzione di tangenti non è dunque neutrale ideologicamente: determinante nel discorso degli organismi internazionali e dei programmi che essi sostengono, essa conduce alla realizzazione delle politiche che permettono di creare le condizioni favorevoli all'ingresso degli investimenti diretti stranieri conformi con gli interessi dei paesi industrializzati¹¹. Volersi allontanare da questo approccio impone di adottare una concezione allargata, più vicina a quella proposta da Tax Justice Network, che include l'analisi dei circuiti attraverso i quali le somme transitano (i paradisi fiscali), le modalità attraverso le quali queste somme sono

della BNP. Nel suo c.a. siede l'anziano segretario generale dell'OCSE, mentre a capo del consiglio figura un anziano presidente del FMI. La succursale statunitense, di gran lunga la più importante, è stata fondata da un anziano ufficiale dei servizi segreti militari, ex numero due degli US AID, che dirige attualmente l'unità antiterrorista della Camera di commercio degli USA, e da un anziano alto responsabile della Banca Mondiale, attualmente impiegato dall'American Enterprise Institute accanto a Paul Wolfowitz, ex presidente della Banca Mondiale. I principali investitori della Transparency International sono la National Endowment for Democracy, già citata, l'US AID, la Fondazione Soros, la Fondazione Ford e un gruppo di multinazionali molto criticato dagli altermondialisti per le loro azioni molto lontane dai principi della responsabilità sociale delle imprese (BP-Amoco, Exxon, Rio Tinto, Schell ecc.) (Réseau Voltaire, 2007).

¹¹ Si può osservare che la classifica fatta dalla Banca Mondiale su «trasparenza, responsabilità e corruzione del settore pubblico» (partendo dalle informazioni relative alla responsabilizzazione dei dirigenti che guidano le istituzioni così come degli impiegati della funzione pubblica, fino all'accessibilità delle informazioni sugli affari pubblici per la società civile e al controllo eventuale dello Stato da parte di un piccolo numero d'interessi) riguarda unicamente i paesi in via di sviluppo: le linee relative ai paesi industrializzati sono totalmente bianche (<http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/IQ.CPA.TRAN.XQ?display=graph%25252522U25202020>).

sottratte (evasione fiscale, ma anche tutti i tipi di traffici che permettono di alimentare i flussi finanziari illeciti), oltre che i differenti attori che partecipano a questi processi (Stati, mafie e multinazionali) (Y. Achille, 2012, 7-29).

La corruzione, definita attraverso questo approccio globale¹², è uno degli elementi fondamentali che ostacola la buona governance. La corruzione s'insedia a partire dai versamenti che utilizzano i circuiti finanziari mondiali, operando dai paradisi fiscali. Le multinazionali, le mafie e gli Stati ne sono i principali vettori. È proprio grazie al suo ruolo d'intermediario che il crimine organizzato riesce a penetrare gli ingranaggi interni dello Stato e delle società dove si annida. Un tale approccio rimette al centro dell'analisi i fenomeni del potere e pone la questione essenziale del ruolo ambiguo giocato dagli Stati di fronte a queste molteplici dinamiche.

3. Buona governance, potere e contro potere: il ruolo ambiguo degli Stati di fronte alla corruzione

La questione del potere, e dunque dei legami tra i campi economici e politici, è proprio al centro dei dibattiti sulla nozione di governance. In effetti, quest'ultima si può definire come

l'arte oppure la maniera di governare, favorendo un modo di gestione degli affari originali in un contesto segnato da una pluralità di attori (un'impresa, uno Stato, una collettività locale, un'organizzazione non governativa, un'associazione o un'organizzazione internazionale) che dispongono, ciascuno a dei livelli diversi e in modo più o meno informale, di un potere di decisione. (...) L'azione di governare suppone (...) una riflessione sulla finalità dell'azione. Quali sono gli obiettivi perseguiti per quelli che dirigono le azioni degli altri? Quali mezzi, quali regole (formali, informali), quali forme di razionalità sono utilizzate? (C. Baron, 2003, 330).

Lavorare sulla governance suppone quindi di determinare le forme specifiche di coordinamento che esistono all'interno di una società, in un dato momento, tra le diverse forme di potere: in effetti, «il potere è definito attraverso le interazioni, certamente asimmetriche, che esistono tra gli attori, che dispongono di un margine di manovra, una certa autonomia in

¹² Inoltre, il criterio adottato dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione adottata il 31 ottobre 2003 a Merida: in questa Convenzione, la definizione della corruzione si estende alla sottrazione, o all'appropriazione indebita o ad altro uso illecito dei beni da parte di un ufficiale pubblico, al traffico d'influenza, all'arricchimento illecito, al riciclaggio del denaro o dei prodotti criminali, alla sottrazione dei beni del settore privato e all'abuso del potere. Però questo approccio globale non è quello che funge abitualmente da riferimento.

materia decisionale» (*ivi*, 335). In questa ottica, conviene necessariamente ricollocare il fenomeno di corruzione nel quadro di quello che costituisce, secondo Charles-Albert Michalet, uno dei fenomeni di corruzione più importanti del periodo attuale di globalizzazione economica e finanziaria, l’istituzionalizzazione della concertazione tra governi e multinazionali: «si tratta di una concertazione implicita, non proclamata, un compromesso oppure in qualche modo di una illusione, tra un potere economico in declino, gli Stati-nazione, e un attore in fase di forte espansione, le multinazionali» (C.-A. Michalet, 2004, 81).

3.1. Lo Stato garante dell’interesse generale?

Nell’approccio tradizionale, lo Stato dovrebbe intervenire quando il mercato si rivela inefficace, ossia quando le allocazioni dei beni e servizi non rispondono alle aspettative della società. In queste circostanze gli interessi privati non coincidono con l’interesse collettivo. Il che suppone implicitamente che lo Stato è ineccepibile per quello che riguarda i fatti legati alla corruzione. Esso non può esserne complice e nemmeno uno degli attori. Questa necessità spiega che molto spesso la definizione della corruzione accettata si limita al prolungamento delle analisi prodotte da Transparency International, allo studio della “piccola” corruzione. La definizione della corruzione data in primo approccio nell’introduzione, e presa in prestito da Ester Duflo, deriva proprio da questo criterio. Essa sottintende tutta la sua analisi dei fenomeni di corruzione e di governance: «Violando la legge, il funzionario corrotto modifica spesso la maniera con la quale i beni sono assegnati introducendo la logica di mercato che lo Stato aveva tentato di sopprimere. Quindi, egli fa più che prendersi una parte del dolce sociale non meritata: ne riduce la dimensione» (E. Duflo, 2010, 67). In questo modo,

la corruzione nasce dal divario che esiste tra un obiettivo sociale e la capacità individuale di pagare (...). Il funzionario sfrutta questo divario introducendo per l’utente la possibilità di pagare al posto di dover dimostrare la sua competenza (o il suo bisogno) (...). Se i governi abbandonassero ogni speranza di migliorare la distribuzione delle risorse rare in economia, (...) ci sarebbe senza dubbio meno corruzione, ma il benessere sociale sarebbe ancora più debole. La corruzione è inseparabile dalla necessità d’intervenire per correggere un equilibrio di mercato: ma si può dire che essa è il corrispettivo malefico. Occorre quindi prepararsi a lottare contro di essa in permanenza, almeno sino a quando ciascuno non rifiuterà sistematicamente di cedere alla pressione del suo proprio interesse (*ivi*, 71 e 72).

In questo approccio, si suppone che lo Stato debba combattere con tutti i suoi mezzi la corruzione perché essa si affranca da ogni regola e distrugge

l’interesse generale, e non dovrebbe tollerare nessuna forma di corruzione e ancora meno essere all’origine di alcune di esse.

L’analisi dominante pone da un lato gli Stati, che si suppone proteggano le popolazioni, facciano rispettare lo Stato di diritto e l’interesse generale, e dall’altro i vettori dei fenomeni di corruzione, e in primo luogo le organizzazioni criminali. Ne è testimone l’analisi seguente di Alberto Perduca: «le organizzazioni criminali mirano a esercitare – soprattutto tramite la violenza, la corruzione e la frode – delle posizioni d’influenza che *si oppongono ai poteri* in uno Stato di diritto, perciò esse devono essere considerate come dei *veri e propri contro poteri*» (in J. De Maillard, 1998, 52). Secondo essa, le relazioni tra gli Stati e gli agenti corruttori sarebbero segnate dall’opposizione e dall’antagonismo.

Pertanto, se si segue questo approccio, è difficile spiegare il silenzio, per non dire l’incuria dei responsabili politici denunciati da De Maillard, di fronte a questa sfida che minaccia la loro legittimità:

Alcune dichiarazioni solenni sull’inquietante potenza delle organizzazioni criminali transnazionali, alcune convenzioni internazionali sul riciclaggio, il traffico di droga o la corruzione firmate in pompa magna, ma spesso velocemente dimenticate o scarsamente applicate, alcune riunioni episodiche di esperti o ministri che funzionano come politiche di lotta contro la grande criminalità, e soprattutto da comodo alibi a una passività generale (*ivi*, 54).

Questa constatazione è d’altronde confermata dalla percezione che i cittadini hanno del rispetto dello Stato di diritto nel mondo. Il Barometro Mondiale della corruzione, Indice definito da Transparency International, mostra che nel 2009, agli occhi di una larga parte della popolazione mondiale, gli sforzi dei governi nella lotta contro la corruzione hanno avuto una portata molto limitata: un po’ meno di una persona su tre interrogata stima che gli sforzi dei governi sono efficaci, mentre più della metà è convinta del loro carattere illusorio (Transparency International, 2009, 17).

Senza dubbio conviene spiegare questo paradosso relativo alla passività o all’incuria dei poteri pubblici di fronte ai problemi di corruzione facendo piuttosto l’ipotesi inversa, secondo la quale lo sviluppo delle organizzazioni criminali può spesso servire gli interessi degli Stati dei paesi in via di sviluppo così come quelli della maggior parte dei paesi “sviluppati”.

Al fine di testarne la validità, l’analisi della situazione osservata in un paese sviluppato, relativamente ben valutato da Transparency International, parrebbe più pertinente che il riferimento ad un paese in via di sviluppo, per il quale questo legame può sembrare più evidente.

3.2. Lo Stato francese di fronte ai fenomeni di corruzione

L'esempio della Francia, paese industrializzato assimilato nel mondo “alla nazione dei diritti del uomo”, è particolarmente interessante. In effetti, essa occupa nel 2012, nella classifica stabilita da Transparency International in relazione all'IPC, il ventiduesimo posto mondiale (gli Stati Uniti si trovano al diciannovesimo posto, la Corona Unita al diciassettesimo e la Germania al tredicesimo), malgrado essa abbia preso dal 2000 degli impegni in seno all'OCSE nell'ambito della Convenzione sulla lotta contro la corruzione. Una situazione così paradossale merita un'analisi.

Un certo numero di elementi gravi testimonia in modo evidente, non fosse altro che nell'attualità degli ultimi mesi, che la corruzione è presente in Francia. A Marsiglia, il presidente del Consiglio Generale è stato incriminato per corruzione per una truffa riguardante l'attribuzione degli appalti pubblici, commessa insieme ad altre persone, probabilmente in collegamento con la mafia corsa. Nella stessa città, circa venti funzionari della polizia in attività sono coinvolti in un'inchiesta per dei fatti di traffico di droga, furto ed estorsione commessi in banda organizzata; la loro brigata è stata totalmente sciolta. A Lione, Michel Neyret, alto responsabile della polizia, sospettato con molti dei suoi colleghi di traffico di stupefacenti con una filiera colombiana di Cocaina, è stato incarcерato per corruzione e traffico d'influenza. L'apertura della procedura per “uso illegale d'interessi” che colpisce un ex ministro del Bilancio, mostra che la corruzione può colpire, al di là dei responsabili dei servizi di polizia o degli eletti locali, le più alte sfere dello Stato. A partire da questa constatazione, occorre analizzare la natura dell'intervento dello Stato francese.

Un primo elemento di riferimento può essere trovato in un rapporto dell'OCSE che valuta l'applicazione in questo paese della Convenzione sulla lotta contro la corruzione nella transazione internazionale. Esso mostra chiaramente la collusione d'interessi tra Stato e multinazionali di cui parla Michalet. Di fatto, «gli esaminatori principali deplorano lo scarso numero di condanne per corruzione di agenti pubblici stranieri pronunciati in Francia – tre condanne definitive e una condanna in corso di appello da più di 12 anni». Essi considerano, inoltre, che

il numero di procedure iniziate dalla Francia nel corso dello stesso periodo, è debole in confronto tanto al peso economico della Francia che all'esposizione delle sue imprese a rischio di corruzione transnazionale (...). Questi affari non sono stati l'oggetto di inchieste approfondite suscettibili di rivelare dei fatti più complessi che implicano soprattutto le persone morali legate alle persone condannate e le condanne hanno inoltre dato luogo a delle sanzioni minime (OCSE, 2012, 9-10).

Il rapporto pone l'accento, d'altra parte, sul divario con il diritto interno esistente su questi temi:

La maggior parte dei magistrati e l'insieme degli altri professionisti di diritto incontrati hanno sottolineato la ristrettezza della definizione dell'infrazione relativa alla corruzione dell'agente pubblico straniero, in quanto lascia fuori dal suo campo un largo ventaglio di dati che, nel diritto interno, sarebbero coperti dal traffico d'influenza (...). Il vuoto giuridico lasciato dall'assenza di estinzione dell'infrazione relativa al traffico d'influenza legato alla presa di decisione di un agente pubblico straniero è stato ugualmente deplorato sia nel quadro dei forum internazionali incaricati di valutare l'applicazione da parte della Francia dei suoi impegni internazionali in materia di lotta contro la corruzione, sia dagli osservatori provenienti dalle organizzazioni non-governative (*ivi*, 17).

Secondo gli esaminatori, questa accezione ristretta contribuisce a spiegare il numero veramente limitato dei giudizi definitivi dei casi di corruzione. Trattandosi della messa in causa di persone morali, i valutatori deplorano il piccolo numero di persone incriminate sino ad oggi, «cosa che lascia perplessi sul grado d'investimento delle autorità di controllo francesi in materia» (*ivi*, 24), mostra la loro «debolezza» e «il loro immobilismo di fronte alle accuse di corruzione che sono portate alla loro attenzione dalle autorità giudiziarie dei paesi membri della Convenzione o che sono pubblicamente disponibili» (*ivi*, 26). Da un lato, l'esternalizzazione dei servizi di conformità e dei pagamenti delle commissioni e dei consulenti nelle filiali straniere permette ai gruppi stranieri di sfuggire alla responsabilità penale in Francia. Dall'altro, la tendenza delle autorità giudiziarie francesi a perseguire le persone fisiche in base al capo di accusa di abuso dei beni sociali in dossier che potrebbero implicare la corruzione internazionale ha per conseguenza di proteggere i beni di una società. Questa procedura che fa della società una vittima (al posto di considerarla responsabile) spiega l'assenza quasi totale dei casi di responsabilità di persone morali per corruzione transnazionale. Infine, per quanto riguarda le sanzioni, gli esaminatori deplorano «l'assenza di pena di sequestro o confische pronunciate sino ad oggi» (*ivi*, 27).

Questa debolezza dello Stato francese nei confronti dei fenomeni di corruzione è stata denunciata con forza dal giudice Renaud Van Ruymbeke fin dalla metà degli anni Novanta:

L'azione pubblica consiste nel reprimere gli atti fraudolenti. Le procure non hanno integrato la corruzione nella nozione dell'ordine pubblico. I ladri, i vagabondi della strada, i terroristi turbano l'ordine pubblico. Il corruttore no, perché la corruzione fa parte dell'ordine delle cose ed essa riguarda le nostre élite! La giustizia francese

è armata contro i piccoli ladri, contro gli affari di costumi, è armata contro gli affari di droga a un piccolo livello. Al contrario, mai una procura importante in Francia si è occupata seriamente del problema degli affari pubblici truccati o degli uomini politici corrotti. A questo stadio, l'impunità è totale (...). In Francia, si è sotto zero in materia di lotta contro la corruzione. (...) Non solamente le procure non prendono nessuna iniziativa, ma, inoltre, quando gli affari di questo tipo appaiono esse sono soffocate. Malgrado siano quelle che riguardano le somme di denaro più grandi. Precisamente quelle che dovrebbero essere perseguitate in maniera prioritaria. Gli affari che appaiono a livello giudiziario sono spesso affari locali e regionali, e non degli affari nazionali. Ancora meno degli affari internazionali. Può lei citarmi un solo nome di un titolare di una società panamense dotato dei conti in Svizzera che sia stato condannato fino ad oggi dalla giustizia francese? Lei può cercare, ma non lo troverà. Se ci si colloca sul piano europeo, ci si rende conto che la maggior parte dei poteri politici ha fatto ricorso a questi paradisi fiscali per finanziarsi, addirittura, se si guarda caso per caso, per favorire degli arricchimenti personali, naturalmente con delle protezioni e degli uomini di paglia. Perché lei vuole che i dirigenti di quest'Europa mettano della buona volontà per eliminare le reti del denaro sporco di cui loro stessi si sono serviti per consolidare il loro potere? (...) Purtroppo, proteggendosi, essi proteggono tante altre cose. Quando lei ostacola la cooperazione dei giudici in materia di corruzione, la ostacola sul traffico di droga, sul prossenetismo, sulla mafia, in effetti, su tutte le forme finanziarie del crimine organizzato (R. Van Ruymbeke, 1996).

Al posto di attenuarsi, questa collusione d'interessi tra il mondo degli affari, legali e illegali, e la classe politica si è rafforzata in questi ultimi anni. Il lavoro dei sociologi Monique Pinçon-Charlot e di Michel Pinçon lo mostra (M. Pinçon-Charlot, M. Pinçon, 2010). Come afferma Monique Pinçon-Charlot,

si è passati da un sistema di liberalismo, nel quale lo Stato aveva una relativa autonomia rispetto al mondo degli affari e dell'economia, al neoliberalismo. Con l'arrivo del neoliberalismo, simbolizzato dall'arrivo all'Élysée di Nicolas Sarkozy, lo Stato perde molto della sua autonomia a beneficio degli affari che penetrano nel cuore dello Stato. Al punto che si può dire che Nicolas Sarkozy è veramente il portavoce, alla testa dello Stato, di un'oligarchia finanziaria (...). La classe al potere è la sola classe che funziona veramente in maniera collettiva e solidale. Questo avviene naturalmente perché la classe è mobilitata in questo modo: per lei stessa e contro gli altri.

Michel Pinçon aggiunge, insistendo sulla consanguineità degli amministratori della CAC:

98 amministratori su 445, ossia il 22%, detengono il 43% dei diritti di voto. Si può passare da una società all'altra. Come se esistesse una sola entità, come se ci fosse un

solo filo che le leggi. Quando si guarda il Consiglio di Amministrazione delle grandi società, ci si rende conto che sono in molti ad essere degli alti funzionari, che hanno studiato all'ENA (la Scuola Nazionale d'Amministrazione) che passano da un impiego pubblico ad uno privato e si ritrovano nel c.a. Però, oggi, c'è sempre più porosità tra gli affari e la politica: queste persone si ritrovano sia nel cuore dell'apparato dello Stato, sia nei cabinet ministeriali, addirittura ministri (C. Leprince, 2010, 4-5).

Questa limitazione del ruolo dello Stato francese in favore di un incremento dei privilegi di un'oligarchia finanziaria si accompagna alla ricerca di una messa sotto tutela della giustizia. Come indica Transparency International, «contrariamente agli impegni presi dal Presidente della Repubblica, la volontà politica nel campo della giustizia finanziaria non si è mai esercitata nel senso di un rafforzamento ma piuttosto in quello dell'indebolimento (...). La commissione per la trasparenza finanziaria della vita politica non dispone dei mezzi e nemmeno dei poteri d'investigazione necessari alla sua missione» (M. Savy, D. Lebègue, 2012). La ONG indica almeno tre punti neri dell'azione del governo: la legge che rinforza il segreto-difesa opponibile al giudice anticorruzione, l'azione contro i conflitti d'interesse e infine lo scarto tra le parole e gli atti messi in luce dall'assenza di ogni iniziativa che miri a mettere fine al non rispetto da parte dei piccoli partiti della legge sul finanziamento della vita politica. Degli elementi vanno pure in questo senso: la forte diminuzione dei fondi messi a disposizione di un sistema giudiziario che funziona con dei mezzi prossimi all'indigenza e soprattutto, al di là del tentativo di soppressione dei giudici d'istruzione, la loro messa in disparte sistematica. Essendo sempre meno coinvolti, questi ultimi non istruiscono che il 3 % degli affari, la Procura si occupa quindi della quasi totalità dei casi, e principalmente dei dossier sensibili, che richiederebbero in maniera evidente un giudice indipendente.

Questa strumentalizzazione della giustizia è vivamente criticata da Jean-Pierre Nadal ex procuratore generale presso la Corte di Cassazione:

la giustizia si trova in una sofferenza senza precedenti, che è durata fin troppo. Nel corso di questo quinquennio, incontestabilmente, il clima degli affari dà il sentimento di corruzione pubblica, d'impunità, dove la giustizia è invitata a servire piuttosto che a fare fronte alla verità (...). Si assiste ad una volontà di proteggere le persone colpite dalle indagini totalmente obiettive (...). Mai prima si è assistito ad una tale strumentalizzazione politica della giustizia (A. Logeart, 2012).

Questa constatazione è inoltre condivisa anche da un altro magistrato, Isabelle Prévost-Desprez, ex giudice d'istruzione specializzata negli affari finanziari. Secondo lei, le pressioni politiche sono in realtà sempre più forti, specialmente dal 2002. A partire da questa data, le relazioni tra "le Siège" e "le

Parquet” sono veramente cambiate e appare quasi impossibile aprire nuovi dossier.

Esiste una giustizia a due velocità (...). Da un lato bisogna battersi costantemente contro la pressione a fare uscire i dossier finanziari. Dall’altro si mettono in piedi delle procedure rapide con dei dossier spesso mal costruiti. Coloro che approfittano sono sempre gli stessi: gli inquisiti che possono pagarsi i migliori avvocati, gli esperti. (...) La corruzione continua e noi non abbiamo i mezzi per lottare contro di essa. Dal 2002, ci sono meno affari di corruzioni che arrivano all’istruzione perché essi sono bloccati dal Parquet (Le Point, 2007).

Inoltre, l’insieme delle riforme della procedura penale è stato dettato dalla volontà delle “élite” (che essa definisce come membri della rete corruttori che occupano le alte funzioni all’interno dell’amministrazione, delle grandi imprese...) di proteggersi dai giudici. Infine, esiste una sorta di “corruzione morale della magistratura” in Francia, che si esprime, oltre che nella solidarietà di casta esistente, nella partecipazione – o, più o meno, nella complicità – dei magistrati, avvocati e altri ausiliari di giustizia a organizzazioni di corruzione finanziaria (I. Prévost-Desprez, 2007, 2).

Così, anche se la Francia, paese industrializzato, non è colpita dalla “piccola corruzione”, forma molto visibile e che riguarda direttamente la maggior parte delle persone, essa conosce una forma di corruzione che colpisce le più alte sfere dello Stato. Senza parlare della “Franciacfrica”, la collusione degli interessi tra il mondo degli affari e l’apparato dello Stato, la messa sotto tutela della giustizia, il finanziamento occulto dei partiti politici, a destra come a sinistra dello scacchiere politico, traducono in maniera evidente una concezione degli affari pubblici molto lontana della ricerca dell’interesse generale.

4. Considerazioni conclusive

Lo studio della relazione tra corruzione e buona governance mostra, dunque, la mancanza di affidabilità delle analisi legate alla percezione della corruzione, che sono alla base della costruzione degli Indici della buona governance comunemente accettati. Infatti, i criteri introdotti non permettono una comprensione corretta del livello di governance. La misura della corruzione non è neutrale, la sua strumentalizzazione da parte dei paesi del Nord e delle organizzazioni internazionali che costoro influenzano permette ancora un controllo delle politiche messe in atto dai paesi in via di sviluppo. Contrariamente a quello che lascia supporre questo approccio che privilegia la “piccola corruzione”, la cattiva governance non è appannaggio dei paesi in via di sviluppo, ma può riguardare tutti i paesi, anche, come nel caso della

Francia, quelli in cui l'industrializzazione e lo sviluppo dei processi democratici sono consolidati. Lo studio della governance impone, dunque, di interessarsi alle relazioni che gli Stati possono stringere con gli altri tipi di potere, sia legali che illegali, esistenti all'interno delle differenti società. Poiché la corruzione è il vettore che permette alla criminalità organizzata di infiltrarsi negli ingranaggi dell'apparato di Stato e nel mondo degli affari, un'analisi del livello di governance nei diversi paesi deve, dunque, necessariamente cercare di rendere evidente i legami tra apparato di Stato, mondo degli affari e criminalità organizzata. Infine, siccome le somme che alimentano la corruzione utilizzano i circuiti finanziari mondiali e transitano per i paradisi fiscali, occorre ugualmente in questa ottica studiare il ruolo giocato dal sistema finanziario in quanto interfaccia tra economia legale e illegale e valutare per ogni Stato, al di là dei discorsi pubblici, il suo grado di partecipazione ai tentativi di regolamentazione messi in atto, particolarmente per quello che riguarda i paradisi fiscali. È solo con queste condizioni che una misura di buona governance diventerebbe credibile in quanto imparziale.

Riferimenti bibliografici

- ACHILLE Yves (2012), *Mafias et globalisation: pour une approche économique du crime organisé*, in "Informations et Commentaires", 160, luglio-settembre, pp. 7-29.
- ARBACHE Jorge Saba, MUNGAI Rose, DEVARAJAN Shantayanan (2010), *Silencieuse et fatale, la corruption discrète entrave les efforts de développement de l'Afrique*, Rapport sur les indicateurs du développement en Afrique, Banque Mondiale, SKU 32382, http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/french_essay_adi2010.pdf.
- ARBACHE Jorge Saba, WORLD BANK GROUP (2010), *Africa Development Indicators 2010*, World Bank Publications, United States.
- BARON Catherine (2003), *La gouvernance: débats autour d'un concept polysémique*, in "Droit et Société", 54, pp. 329-49
- BUCHANAN James M., TULLOCK Gordon (1962), *The Calcul of Consent*, Michigan University Press, Ann Arbor.
- DE MAILLARD Jean (1998), *Un monde sans lois*, Stock, Paris.
- DIOUBATE Badara (2008), *La Banque Mondiale et les pays en développement: de l'ajustement structurel à la bonne gouvernance*, L'Harmattan, Paris.
- DUFLO Ester (2010), *La politique de l'autonomie*, La République des Idées, Seuil, Paris, tome II.
- GURTNER Bruno (2007), *Disputed Transparency International Index*, Alliance Sud, Global n. 25, automne, in http://www.alliancesud.ch/en/policy/tax_justice/disputed-transparency-international-index.
- HEIDENHEIMER Arnold J., JOHNSTON Michaël, LEVINE Victor T. (1989), *Political Corruption: a User's Manual*, Transaction Books, New Brunswick.

- HUNTINGTON Samuel P. (1968), *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven.
- KAUFMANN Daniel, KRAAY Aart, MASTRUZZI Massimo, (2007), *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*, World Bank Policy Research Working Paper n. 4280, Washington DC.
- KAUFMANN Daniel, KRAAY Aart, ZOIDO-LOBATON Peter (1999), *Aggregating Governance Indicators*, World Bank Policy Research Working Paper n. 2195, Washington DC.
- LAMBSDORFF Johann G. (2007), *The New Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- “LE POINT” (2007), *La corruption continue et on n'a pas les moyens de lutter contre elle*, intervista di Isabelle Prévost-Desprez, 26 gennaio, in <http://www.lepoint.fr/actualites-societe/2007-03-29/la-corruption-continue-et-on-n-a-pas-les-moyens-de-lutter-contre/920/0/176537>.
- LEPRINCE Chloé (2010), *Affaire Woerth: comment on se rend service dans le gotha*, intervista di Monique Pinçon-Charlot e di Michel Pinçon, in “Rue”, 89, 4 luglio, in <http://www.rue89.com/entretien/2010/07/04/affaire-woerth-comment-on-se-rend-service-dans-le-gotha-157378>.
- LOGEART Agathe (2012), *On a défiguré la justice*, intervista di Jean-Pierre Nadal, in “Le Nouvel Observateur”, 8 marzo, in <http://tempsreel.nouvelobs.com/l-enquete-de-l-obs/20120307.OBS3113/exclusif-jean-louis-nadal-on-a-defigure-la-justice.html>.
- MICHALET Charles-Albert (2004), *Qu'est-ce que la globalisation?*, La Découverte, Paris.
- OCSE (1997), *Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*, in http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/ConvCombatBribery_FR.pdf.
- OCSE (2012), *Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par la France de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption*, Paris, ottobre, in <http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/FrancePhase3fr.PDF>.
- PINCON-CHARLOT Monique, PINÇON Michel (2010), *Le Président des riches: enquête sur l'oligarchie dans la France de Nicolas Sarkozy*, La Découverte, Paris.
- PRÉVOST-DESPREZ Isabelle (2007), *Les moyens de la justice française face à la corruption*, appunti della conferenza di Isabelle Prévost-Desprez organizzata da Transparency International France il 12 giugno, in http://www.transparency-france.org/e_upload/pdf/conf_prevostdesprez.pdf.pdf.
- RÉSEAU VOLTAIRE (2007), *Qui se cache derrière la très opaque Transparency International?*, in <http://www.voltairenet.org/article151804.html>.
- ROSANVALLON Pierre (2009), *Légitimité démocratique et gouvernance*, in Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance (IRG), *Chroniques de la gouvernance 2009-2010*, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, pp. 13-8.
- SAVY Myriam, LEBÈGUE Daniel (2012), *Quelques avancées, des reculs: la lutte contre la corruption n'est toujours pas une priorité en France. Bilan du quinquennat en matière de transparence, d'intégrité et de lutte contre la corruption*, Transparency International France, Comunicato stampa del 1° marzo, in http://www.transparencyfrance.org/ewb_pages/div/CP_Bilan_du_quinquennat_de_Nicolas_Sarkozy.php.

- SELIGSON MITCHELL A. (2005), *Étude de cas comparative sur la mesure de la corruption: un modèle pour Madagascar*, Département des Sciences Politiques, Vanderbilt University, Alexandria (VI).
- STIGLITZ Joseph E. (2002), *La grande désillusion*, Fayard, Paris.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2009), *Baromètre mondial de la corruption 2009*, in http://www.transparency-france.org/e_upload/pdf/global_corruption_barometer_2009pdf.pdf.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2010), *Baromètre mondial de la corruption 2010*, in http://www.transparency-france.org/e_upload/pdf/barometer_report_2010_fr.pdf.
- VAN RUYMBEKE Renaud (1996), *La justice ou le chaos*, Stock, Paris.
- WEYLAND Kurt Gerhard (1998), *The Politics of Corruption in Latin America*, in "Journal of Democracy", 2, pp. 108-21.