

Sintesi della lettura di Lawrence Lessig sulla corruzione istituzionale

La lettura magistrale di Lawrence Lessig illustra i motivi e spiega il metodo che verrà usato nel progetto sulla corruzione istituzionale che verrà svolto nei prossimi 5 anni nell'Università di Harvard, dal Centro di Etica della Fondazione Edmond J. Safra. Lessig, direttore del Centro e coordinatore del progetto, inizia definendo 3 concetti fondamentali: l'influenza, l'indipendenza, la responsabilità.

Influenza

Per influenza si intende “una cosa (o persona) che esercita un'azione o un potere”. Esistono diversi tipi di influenza, come quella esercitata dalla legge, dalle norme, dal mercato, dall'organizzazione/struttura del contesto (*architecture*) che possono essere “complementari” o “conflittuali”. Le varie forme di influenza costituiscono insieme una “dinamica dell'influenza” (*economy of influence*) che determina la direzione verso la quale ci si muove.

Indipendenza

Indipendente significa non-dipendente. Per dipendenza si intende “la relazione di una cosa (o una persona) con quello da cui essa è sostenuta; è uno stato di soggezione o subordinazione”. Questo concetto è stato al centro del pensiero dei padri della Costituzione degli Stati Uniti. A questo proposito Lessig cita una dichiarazione del presidente Thomas Jefferson: “[la dipendenza] suscita servilismo e venalità, soffoca i germi della virtù e prepara strumenti adatti ai progetti dell'ambizione”. L'indipendenza non va intesa come indipendenza da qualsiasi cosa, ma come una “dipendenza appropriata” (*proper*, giusta, corretta). Ad esempio un legislatore è indipendente se dipende dal popolo, un magistrato è indipendente se dipende dalla legge. Quindi è importante definire la dipendenza appropriata e limitare la dipendenza impropria. L'appropriatezza è in funzione del soggetto a cui ci si riferisce: un'istituzione, una persona, una cosa.

Responsabilità

Per spiegare il concetto di responsabilità Lessig cita l'esempio di un grave scandalo avvenuto nel 2006 a Hardwicke, in un collegio dove si verificò uno straordinario numero di abusi sui bambini da parte di una singola persona. Chi è da ritenersi responsabile di questi abusi? Si chiede Lessig. La persona patologica che li ha perpetrati o anche tutte le altre persone che vedevano, sapevano e non hanno avvertito di ciò che stava accadendo nell'istituzione? Durante il processo l'attenzione è stata focalizzata esclusivamente sull'individuo patologico, come se gli altri fossero “immuni” da ogni responsabilità. Allo stesso modo Al Gore ha focalizzato l'attenzione su Bush come unico responsabile di tutto ciò che stava accadendo negli USA. Questo concetto di responsabilità va rifiutato per abbracciare una visione più critica e più ampia che considera responsabile anche chi avrebbe semplicemente potuto fare qualcosa. Lessig spiega poi che la corruzione istituzionale non è la corruzione dei politici, le tangenti o qualsiasi violazione delle regole esistenti, ma è un certo tipo di influenza all'interno di una dinamica di influenze. E questa influenza ha due effetti: indebolisce l'efficacia dell'istituzione e/o indebolisce la fiducia del pubblico nell'istituzione.

Il Parlamento degli USA

Prende poi in considerazione l'istituzione del Parlamento USA citando il libro di Robert G. Kaiser (“So damn much money, the triumph of lobbying and the corrosion of american government” “Tanto dannato denaro, il trionfo della lobby e la corrosione del governo americano”) che racconta il drammatico cambiamento di questa istituzione negli ultimi 15 anni. Il motore di questo cambiamento è stato la straordinaria crescita di *un'industria della lobby*.

La “dinamica dell'influenza” (*economy of influence*) in questo caso agirebbe così: i lobbisti creano vantaggi ai membri del Congresso che a loro volta favoriscono gli interessi sostenuti dai lobbisti. In

questa situazione, ciascuno paga (o ripaga) l'altro e ciascuno dipende dall'altro, si crea cioè una dipendenza reciproca. I lobbisti sostengono i parlamentari durante e dopo il loro mandato. Durante il mandato pagano per sostenere la loro campagna elettorale. Lessing fa presente che il costo delle campagne elettorali è aumentato in modo impressionante a partire dal 2000, rispetto agli anni '90 e i parlamentari sono diventati sempre più dipendenti dai finanziamenti dei lobbisti. Anche se "il denaro è sempre stato parte della politica americana - e ai tempi dell'*Epoca Dorata* sotto l'amministrazione Harding, lo era in modo ancora più spudorato di oggi - la grande differenza rispetto ad allora è la quantità di soldi, ormai completamente fuori controllo. I politici un tempo avevano bisogno e prendevano molto meno denaro di quanto ne prendano oggi attraverso i canali ufficiali". Il bisogno di tanto denaro li rende perciò dipendenti da questo sostegno. Inoltre i politici e tutto il loro staff seguono un comune modello "affaristico" (*business model*) focalizzato sulle attività che svolgeranno dopo il mandato. Come riporta Public Citizen, dal 1998 al 2004, il 50% dei senatori e il 42% dei membri della camera dei rappresentanti, una volta terminato il loro mandato, hanno intrapreso una carriera di lobbisti. Questo meccanismo fa sì che le decisioni politiche vengono deviate verso ciò per cui si ricevono finanziamenti e non verso altri problemi non sostenuti dal denaro dei lobbisti. Le enormi spese per la lobby sono altamente produttive, il tasso di ritorno stimato è pari al 22.000%. Lessig ricorda che "nelle passate generazioni i giovani intraprendenti che arrivavano a Washington cercavano il potere e l'avventura politica, spesso con l'ambizione di riformare il paese o il mondo intero. Nell'ultimo quarto del ventesimo secolo queste aspirazioni sono state soppiantate da un altro desiderio usuale per gli americani: diventare ricchi". Fa l'esempio di una singola persona che ha guadagnato oltre 100 milioni di dollari all'interno di questo meccanismo della lobby.

Gli effetti

E' plausibile che questa "dinamica dell'influenza" (la connessione tra lobby, politici e interessi) abbia un effetto che può manifestarsi con due modalità: l'indebolimento dell'efficacia dell'istituzione e l'indebolimento della fiducia del pubblico nell'istituzione. In che modo l'influenza indebolisce l'efficacia dell'istituzione? Innanzi tutto sposta le priorità. Lessig cita a questo proposito uno studio che analizza gli effetti della lobby sulla legislazione usando un modello molto sofisticato (Hall RL, Deardorff AV. Lobbying as legislative subsidy. *APSR* 2006; Vol. 100, No. 1: 69-84.). La lobby favorirebbe una naturale alleanza tra lobbisti e legislatori, per il raggiungimento di obiettivi che diventano coincidenti. Se ad esempio ci sono due problemi da affrontare come interrompere la copia illegale dei CD o sostenere le madri lavoratrici, e i lobbisti supportano la legge che riguarda il primo problema, sarà questa a passare e non l'altra. L'influenza piega quindi le decisioni politiche agli interessi dei lobbisti e dell'industria per cui lavorano. Ma i politici negano questi effetti e sostengono che si tratti di affermazioni "ridicole". Inoltre il fatto che i lobbisti possano parlare direttamente con i parlamentari ("all'orecchio") e con il loro staff, conferisce loro un grande potere. Ma i politici dicono che questo non cambia le loro scelte e i risultati. Ci sono alcuni casi semplici che dimostrano invece come il denaro influisca sui risultati. Ad esempio nel 2003 l'OMS stabilì che gli zuccheri aggiunti dovevano rappresentare solo il 10% delle calorie introdotte quotidianamente. L'industria dello zucchero fece la richiesta assurda che l'OMS modificasse le sue indicazioni, portando la percentuale di zucchero al 25%. L'OMS rifiutò la richiesta ma il governo USA (attraverso il Food and Nutrition Board) decise che la quantità di zucchero da assumere per una dieta bilanciata doveva essere il 25%. Il voto fu influenzato dalla presenza di rappresentanti dell'industria nel Comitato di valutazione. In questo caso è facile vedere che fu una decisione sbagliata. Lo stesso si può dire per il riscaldamento globale. Esiste un consenso unanime su 5 punti: 1) il riscaldamento globale è reale; 2) gli esseri umani sono i maggiori responsabili; 3) le conseguenze sono molto negative; 4) è necessario fermarlo rapidamente; 5) non è troppo tardi. Ben 1.000 studi sottoposti a peer review pubblicati dal 1993 al 2003 nella letteratura scientifica, concordano su questi 5 punti, nessuno di loro (0%) li ha messi in dubbio. Al contrario il 53% della stampa divulgativa (600 articoli pubblicati dal 1998 al 2002) li ha contestati. Alla base di

questa differenza vi è la cosiddetta “scienza spazzatura” (*junk science*) che ha determinato un ritardo di 10 anni nell’affrontare il problema. Anche in questo caso è facile vedere che si tratta di una scelta sbagliata. Tutto questo succede perché i parlamentari sono idioti? O perché sono guidati da qualcosa che non è la ragione? Secondo Lessig non sono idioti, si comportano così perché sono influenzati.

Fiducia pubblica nell’istituzione

L’88% dei californiani pensa che nel parlamento il “denaro compri i risultati”. Perché lo credono? Perché le loro aspettative sono state tradite da alcuni eventi. Lessig cita ad esempio il caso di un politico che, pur vivendo in un distretto in cui la maggior parte delle persone era a favore della “public option” all’interno della riforma sanitaria, si è opposto ad essa dopo aver ricevuto circa 1 milione di dollari dall’industria sanitaria. Agire contro gli interessi degli elettori per seguire quelli del finanziatore non significa necessariamente che si è stati comprati ma inevitabilmente induce le persone a credere che “il denaro compri i risultati”. Il risultato è che oggi solo il 22% degli americani ha fiducia nel Congresso. Lessig riporta poi le parole di un vecchio senatore: “Credo che la vita e la morte siano al di sopra delle *compagnie*. Non penso sia corretto che io prenda soldi da loro” e commenta dicendo che questo modo di pensare oggi a Washington non esiste più, “è invisibile”.

La medicina

Solo il parlamento è corrotto? Sono molte altre le istituzioni accusate. Lessig prende in esame ad esempio il contesto della medicina. Nel 2005 sono stati prescritti farmaci per 200 miliardi di dollari, 5 volte tanto quanto prescritto nel 1990. Nel 2000 sono stati spesi 15,7 miliardi di dollari per promuovere la prescrizione dei farmaci e 4,8 miliardi per la promozione fatta di persona (dai *detailers*, i rappresentanti). Dal 1995 al 2005 si è passati da 38.000 a 100.000 rappresentanti con un rapporto di 2,5 medici per ogni rappresentante. In questa pratica di promozione vengono distribuiti regali e campioni di farmaci. Sull’essenza dei regali, Lessig cita la definizione che ne è stata data da un rappresentante: “una tangente che non viene considerata tale” (Michael Oldani, in PLoS Med 2007; 4(4): e150.) Riporta poi ciò che dice di sé un rappresentante: “mentre il lavoro dei medici è curare i pazienti [...] il mio lavoro è influenzare costantemente i medici. E’ il lavoro per cui mi pagano e sono addestrato a farlo. I medici non sono né addestrati né pagati per negoziare. Per la maggior parte del tempo non si rendono conto di quello che stanno facendo [quando incontrano i rappresentanti delle case farmaceutiche]” (Shahram Ahari, in PLoS Med 2007; 4(4): e150). Ma queste sono piccole cose rispetto a ciò che sta accadendo nella ricerca, su cui si basano la scienza e la conoscenza. Lessig cita a questo proposito alcune affermazioni di Drummond Rennie, docente all’Università di S. Francisco, ex vice direttore del *NEJM* e attuale vicedirettore del *JAMA*. Dice Rennie: “Sono diventato direttore di riviste mediche giusto quando queste sono state interessate dalla frode scientifica. [...] Dopo un anno che ero direttore, è diventato evidente per me che i rari casi di massacro della scienza non erano il problema principale. [...] Ora abbiamo scoperto un problema immensamente più importante: la distorsione massiva delle evidenze pubblicate da parte dei ricercatori e dei loro sponsor, entrambi influenzati dal denaro”. E ancora: “Quando la posta in gioco è alta, alcuni scienziati sono disponibili, in nome del prestigio, a tagliare, falsificare, plagiare, ingannare, mentire, truffare e buttar via la loro reputazione, semplicemente per produrre più pubblicazioni, avanzare nella loro carriera e, ovviamente, fare soldi”. Il risultato – continua Rennie - è una *falsa scienza*. “In decine di studi pubblicati, sono state trovate distorsioni eclatanti in favore dello sponsor, che non sono invece presenti quando gli studi sono eseguiti da ricercatori liberi dal finanziamento commerciale”. Rennie solleva un’importante questione che Lessig si propone di analizzare nella parte successiva della sua lezione: queste pratiche indeboliscono l’efficacia della medicina influenzando i risultati su cui i medici basano le loro decisioni o minano la fiducia del pubblico nella medicina?

Agenzie regolatorie

Lessig parla poi delle Agenzie regolatorie che hanno il compito di applicare la legge ai fatti. Ma quali fatti prendono in considerazione? Lessig cita l'esempio virtuoso della Corte Suprema che è stata chiamata a decidere se la compagnia di navigazione Exxon, in seguito ad un incidente causato da una sua nave cisterna, dovesse pagare i cosiddetti "danni punitivi" (o danni esemplari). Dal momento che la richiesta di limitare i danni punitivi era basata su una ricerca finanziata in parte della stessa Exxon, la Corte Suprema si è rifiutata di considerare questi dati come affidabili. Un fatto ammirevole – dice Lessig - ma eccezionale. Le agenzie regolatorie infatti prendono continuamente decisioni basandosi su studi finanziati in parte dall'industria. Ad esempio l'EPA (Environmental Protection Agency, l'Agenzia per la protezione ambientale), ha proibito l'uso del piombo nella benzina solo nel 1995. Perché non lo ha fatto prima? Già nel 1921 si sapeva che il piombo era un veleno, come dichiarò lo stesso presidente della Compagnia nazionale del piombo. Ciononostante è stato messo nella benzina per aumentarne l'efficienza. Nel 1965 l'American Petroleum Institute ha dichiarato: "tutte le evidenze mediche dimostrano in modo conclusivo che il piombo nell'ambiente non costituisce alcuna minaccia per la salute pubblica". La Lead Industries Association (Associazione delle industrie del piombo) ha affermato nel 1984 che "il piombo è stato usato nella benzina per 60 anni e non ci sono prove che abbia mai fatto male a nessuno". Questa affermazione non è vera ma ha influenzato le decisioni dell'EPA che si sono basate su studi finanziati in parte dalle stesse industrie che dovevano essere regolamentate. Quando nel 1995 è stato finalmente tolto dalla benzina, il livello di piombo nel sangue dei bambini è sceso dell'80% e contemporaneamente il loro QI (quoziente di intelligenza) è aumentato. Fa poi altri esempi, come quello del Cromo di cui si conosceva la cancerogenicità fin dal 1951 ma ne è stato proibito l'uso solo nel 2006. Anche in questo caso il ritardo è derivato da studi finanziati in parte da chi aveva interessi all'uso del Cromo. Tutti i casi sopra descritti ci portano quindi a domandarci se il processo di ricerca dei dati su cui basare le decisioni è corrotto nel senso descritto da Lessig precedentemente, di "corruzione istituzionale".

Il giornalismo

Un'altra istituzione presa in considerazione è il giornalismo. Lessig cita il libro di McChesney e Nichols "The Death and life of American Journalism" ("Vita e morte del giornalismo americano"). Una delle ragioni della morte del giornalismo sarebbe lo spostamento della pubblicità (e quindi delle entrate di denaro) dai giornali a Internet. Ma il vero declino del giornalismo si è verificato prima dell'avvento di Internet ed è collegato al cambiamento della struttura della proprietà. Il cambiamento è avvenuto tra la fine degli anni '70 e gli anni '80 quando i giornali locali che appartenevano ad alcune famiglie, sono stati inglobati dalle catene di società che appartengono agli azionisti. In questo modo è stata tradita la fiducia tra il giornalismo e la comunità di cui era al servizio. E' un certo tipo di proprietà che ha corrotto questa istituzione.

Conclusioni

Infine Lessig descrive come è nato il progetto sulla corruzione istituzionale che si svolgerà nei prossimi 5 anni. Uno spunto interessante è stato il concetto di "Supercapitalismo" (si tratta del titolo di un libro di Robert Reich). Il supercapitalismo sta creando un'intensa competizione tra le industrie che le spinge a comportamenti volti solo ad incrementare l'efficienza e ad ottenere sempre maggiori profitti. Questa stessa pressione ha delle implicazioni anche per le istituzioni per le quali sarà sempre più difficile fare quello che devono fare. Secondo Lessig, la soluzione alla corruzione del Parlamento è relativamente facile. C'è ad esempio un disegno di legge "Fair election now Act" (Elezioni giuste ora) che prevede la creazione di un processo elettorale finanziato dai cittadini. I candidati alle elezioni riceveranno quindi denaro sia dallo Stato sia dai cittadini (al massimo 100 dollari per ogni cittadino). Questo non risolverebbe tutti i problemi del Congresso ma indebolirebbe la convinzione dei cittadini che "i soldi comprano i risultati". In un sistema di finanziamento come quello sopra descritto sarebbe quindi possibile pensare che quando il congresso

commette degli errori questi sono dovuti al fatto che non ha prestato sufficiente attenzione al problema o al fatto che vi erano troppi democratici e pochi repubblicani o troppi repubblicani e pochi democratici, ma non al denaro. Ma per altre istituzioni le soluzioni non sono così facili. Consideriamo la sfida della medicina ad esempio. Negli USA il 70% del lavoro clinico è pagato da enti privati. Non è possibile pensare che lo possa pagare lo Stato. C'è bisogno quindi di una soluzione che, al di là del fatto che sia economica o no, trovi un modo per affrontare concretamente i problemi identificati in questa lezione sulla corruzione istituzionale. Obiettivo del progetto è ottenere un progresso tangibile su questi problemi etici pratici nei prossimi 5 anni. Possiamo fare qualcosa per riparare la dipendenza e restituire la dipendenza appropriata, la dipendenza dalla verità. Come si procederà? Quello che ci serve è un metodo di misura obiettivo che permetta di andare oltre le ideologie personali. Il *Laboratorio* intende essere un luogo neutrale dove si possa costruire un metodo per conoscere e sapere se e quando esista la corruzione di una determinata istituzione. Il progetto comprende 3 fasi:

- 1) raccogliere dati e renderli pubblici, descrivere le influenze e misurare il cambiamento dell'istituzione
- 2) capire come è avvenuto il cambiamento e la perdita di fiducia del pubblico
- 3) capire le cause

Poi andranno sviluppati dei rimedi.

Abbiamo bisogno secondo Lessig di una serie di strumenti che aiutino le istituzioni a rispondere a questa situazione ripristinando la giusta dipendenza, ma ancor prima di questo vi è la necessità di strumenti che ci permettano di vedere e riconoscere il problema quando questo si presenta. Spesso infatti non sappiamo vedere i problemi quando riguardano il nostro campo di attività, li vediamo meglio quando riguardano l'ambito di altri. Perciò nel progetto è previsto il contributo di varie professionalità: dall'accademia, alla medicina, all'economia. Per la medicina, collabora al progetto Marcia Angell, ex direttore del *New England Journal of Medicine*, ora docente all'Università di Harvard, autrice del libro "Farma&Co". Lessig conclude usando come metafora la storia dell'incidente della petroliera della Exxon che, nel 1989, andò a incagliarsi nelle secche del fondale marino causando un grave disastro ecologico. Al momento dell'incidente il capitano della nave era ubriaco. Tutto l'equipaggio sapeva che era un alcolizzato, tuttavia nessuno ha preso l'iniziativa di avvertire chi di dovere del rischio che questo poteva comportare. Nessuno ha fatto niente. "Quell'equipaggio siamo noi, che abbiamo il dovere di fare qualcosa", dice Lessig, che dichiara la sua forte preoccupazione per l'urgenza e la gravità dei problemi mentre le istituzioni appaiono distratte. Constata inoltre che questa distrazione ha già avuto conseguenze catastrofiche. "Le istituzioni hanno perso la capacità di focalizzare la loro attenzione, hanno perso l'indipendenza proprio quando questa sarebbe stata più necessaria". Ma di chi è la responsabilità? Delle persone per bene che non hanno fatto niente di fronte a ciò che vedevano. "Siamo noi, i più privilegiati della società, che potremmo porvi rimedio. Chi se non noi?"

Traduzione libera di

Luisella Grandori, pediatra, Modena

Alice Fabbri, specializzanda in Sanità Pubblica, Centro Studi e Ricerche in Salute Internazionale e Interculturale, Università di Bologna

La lettura di Lessig si può ascoltare online a questo link

<http://www.ethics.harvard.edu/news-and-events/lectures-and-events>