

Le attività dell'Imes

L'intervento straordinario nel Mezzogiorno italiano

A conclusione di circa un quarantennio di attività «straordinaria» dello stato, iniziata nel 1950 con il dichiarato scopo di favorire e promuovere lo sviluppo industriale del Mezzogiorno, gli esiti assai parziali o persino contraddittori di tale politica potrebbero avvalorare la convinzione della debolezza intrinseca delle politiche pubbliche, come della particolare tendenza del Mezzogiorno a produrre «fisiologicamente» un uso clientelare o «criminale» delle risorse collettive, convinzione che attraversa non solo la percezione comune, ma anche i punti di vista di molti studiosi. In entrambi i casi urge una riflessione storica.

La proposta di uno specifico seminario nasce sia dall'esigenza di rispondere con consapevolezza di lungo periodo e con rigore conoscitivo ai tanti quesiti e talvolta comprensibili pregiudizi che caratterizzano le idee dell'oggi, sia dalla convinzione che lo studio dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno sia una via maestra per riflettere su aspetti fondamentali dello sviluppo economico, politico, culturale e sociale, nonché sulle classi dirigenti, nell'intera storia dell'Italia postunitaria. L'intervento straordinario nel Mezzogiorno ha rappresentato, infatti, nel panorama occidentale delle politiche di superamento delle disuguaglianze economiche e territoriali, una risposta originale sia sotto il profilo giuridico-istituzionale che del progetto economico, diversa dalle politiche adottate negli altri paesi industrializzati d'Europa. Non sfugge l'interesse di una verifica comparativa di tale originalità nel contesto occidentale dei percorsi nazionali allo sviluppo industriale dal secondo Ottocento ad oggi e della diversa configurazione assunta nei singoli paesi dal problema delle aree arretrate.

Ma, soprattutto, non sfugge ad una osservazione storica la continuità essenziale che lega la concezione originaria dell'intervento straordinario alle idee ed all'opera dei principali rappresentanti del meridionalismo industrialista, Nitti, Beneduce, Saraceno, Menichella, Giordani, idee ed opera che attraversano, da posizioni di governo, l'intera storia delle politiche economiche nell'Italia del Novecento e vi caratterizzano le forme della edificazione e del consolidamento di un sistema industriale nazionale. Basta citare la legislazione speciale sul Mezzogiorno dei primi anni del Novecento, la creazione di istituti speciali di credito, e, soprattutto, la creazione dell'Iri e la riforma bancaria del 1936, con cui — dopo decennali prove di fragilità di settori strategici dell'industria privata — lo stato assunse in prima persona il compito di risanare il sistema industriale e finanziario italiano.

Guardando a tale continuità, la nascita della Cassa per il Mezzogiorno si presenta non come una risposta riparatrice verso un'area arretrata bisognosa di sussidi, ma come un naturale evolversi delle responsabilità pubbliche verso il completo sviluppo economico nazionale.

Il seminario dovrebbe avere come generale filo conduttore proprio l'evolversi del progetto «nazionale» del meridionalismo industrialista e la peculiarità della via italiana allo sviluppo industriale dal tardo Ottocento ad oggi. Una prima parte del seminario dovrebbe essere dedicata proprio alle radici storiche dell'intervento straordinario ed ai suoi protagonisti, e collocare nel contesto internazionale la specificità del caso italiano.

Per quanto attiene alla vera e propria vicenda dell'intervento straordinario, è noto sia il fatto che essa si è articolata in diverse fasi ed ha mobilitato una quota ridotta della complessiva spesa pubblica nel Mezzogiorno, sia il fatto che si è tradotta più in politiche infrastrutturali e di sostegno del reddito, che in politiche dirette di promozione industriale. È ancor più noto, e alla luce delle precedenti considerazioni anche comprensibile, il fatto che le politiche straordinarie nel Sud non solo non hanno prodotto quello sviluppo economico autosostenuto che era stato ipotizzato nella concezione originaria, ma, attraverso l'uso politico o personalistico delle risorse in una economia progressivamente sempre più inquinata da organizzazioni mafiose e criminali, hanno generato «effetti perversi» e contribuito a potenziare quella dipendenza della spesa pubblica che unifica ancora oggi un Mezzogiorno per altri versi sempre più diversificato.

Sarebbe tuttavia errato rinunciare ad un confronto sul tema specifico a favore di un incontro sull'intera materia della funzione della spesa pubblica nel Sud; e non solo per la sua più complessa realizzazione. La considerazione del continuo intersecarsi degli effetti delle politiche ordinarie e straordinarie deve costituire lo sfondo obbligato di una sessione che potrebbe utilmente incentrarsi proprio sull'intervento straordinario come politica per lo sviluppo industriale. La massima attenzione andrebbe dedicata allo studio delle diverse articolazioni di tale politica, agli attori istituzionali, economici e sociali e all'evolversi dei meccanismi decisionali, che si innesterebbe in modo certamente produttivo sul già ricco materiale di studi sull'economia del Mezzogiorno dal dopoguerra ad oggi, e darebbe ragione delle continuità e delle rotture con l'originario progetto tecnocratico a direzione fortemente centralizzata. Altri contributi dovrebbero riguardare i seguenti punti: l'originario nesso con le teorie sullo sviluppo delle aree depresse elaborate nell'immediato secondo dopoguerra e con i modelli economici ad esse connessi; i mutamenti intervenuti negli ultimi decenni nei percorsi e nelle forme dello sviluppo industriale e nei rapporti tra politica, amministrazione ed economia; la domanda e la fruizione locale delle politiche pubbliche; il problema dell'impatto interattivo con i contesti locali; la complessiva coerenza delle soluzioni adottate con le dinamiche socio-economico-culturali di specifiche aree, con particolare riferimento alle vocazioni produttive, alle tradizioni di lavoro, alla cultura professionale ed imprenditoriale; le trasformazioni prodotte in singole aree dalle opere infrastrutturali; la natalità e la mortalità delle imprese; la struttura e la dimensione delle medesime e le loro relazioni contestuali; il rapporto tra azione imprenditoriale esterna ed indotta; le motivazioni decisionali nella localizzazione meridionale dell'impresa privata esterna ecc.; il tutto con preciso riferimento analitico alle esperienze direttamente legate alle strategie e ai finanziamenti straordinari e con riferimento comparativo a percorsi autonomi anche nell'ambito dello stesso Mezzogiorno. Sarebbero di particolare interesse ricerche sia su singole grandi imprese, pubbliche o private, sia su specifiche aree industriali.

Il seminario potrebbe concludersi con un confronto sulle novità intervenute nelle politiche pubbliche di riequilibrio e di promozione dello sviluppo dei vari «Mezzogiorni» d'Europa, ed in particolare del Mezzogiorno italiano, in seguito al potenziamento delle politiche e delle istituzioni comunitarie e al declino di molte aree

europee di antica tradizione industriale. Di particolare interesse appare, sempre nel contesto europeo, il caso recente della Germania dopo la riunificazione, cui potrebbe essere dedicato uno specifico contributo.

È evidente il carattere interdisciplinare del seminario alla cui buona riuscita devono concorrere storici, economisti, giuristi, sociologi, politologi ed antropologi, italiani e stranieri. Quanto esposto corrisponde ad una proposta ancora aperta, sia dal punto di vista dell'impostazione dell'incontro, che dei contributi di ricerca che dovrebbero sostenerlo. È auspicabile che pervengano informazioni su ricerche in corso in modo da poter coinvolgere studiosi in esse impegnati.

Leandra D'Antone

Economia e società della corruzione
Palermo - 3 e 4 giugno 1993

«Economia e società della corruzione» è il tema del seminario di studi organizzato dall'Imes in collaborazione con la Presidenza della Regione Sicilia e svoltosi a Palermo nei giorni 3 e 4 giugno 1993. Due giornate di vivace discussione orientata a superare i fatti stilizzati della cronaca quotidiana per andare, attraverso una analisi scientifica delle dimensioni economica e sociale della illegalità, alle radici del fenomeno della corruzione. Articolato in quattro sezioni — una sociologica, una economica, una politico-giuridica a carattere prevalentemente empirico e, in conclusione, una tavola rotonda incentrata su aspetti operativi — il seminario si è proposto un duplice obiettivo: da un lato, il tentativo di costruire categorie interpretative della sistematica violazione delle regole della legalità e, dall'altro, lo sforzo scientifico di fornire — in ragione dei risultati analitici ottenuti — proposte operative per la costruzione di nuove regole democratiche. Sebbene il fenomeno della corruzione non abbia una specificità territoriale, né durata storica circoscritta, le ragioni scientifiche che hanno stimolato l'organizzazione del seminario sono da ricercare, come sottolineato dal direttore dell'Imes Piero Bevilacqua nel suo intervento introduttivo, nelle originali quanto drammatiche vicende italiane recenti. In particolare due i temi di maggiore interesse: il singolare rapporto tra vitalità della corruzione e immobilità degli assetti politici nazionali, che testimonia le conseguenze, in termini di ridotta democrazia, della mancanza di un ricambio nelle élite politiche, e la corruzione come strumento che facilita l'ascesa sociale, l'arricchimento, l'occupazione di centri di potere. Nel contempo, ha sottolineato A. Hoffman, coordinatore della Direzione Regionale della Programmazione della Regione Sicilia, l'incontro di studio è stato costantemente animato dalla volontà di contribuire e progettare nuove regole sociali in grado di cambiare le modalità di governo e di gestione delle risorse pubbliche.

La disamina del rapporto tra sistema politico italiano e sedimentazione della corruzione è stato oggetto dell'intervento di Alessandro Pizzorno. Ripercorrendo le varie fasi della storia della nostra Repubblica, Pizzorno individua l'esistenza di due livelli distinti nell'attività della classe politica: uno palese, costituito dalle dichiarazioni pubbliche dei politici, e uno occulto, dove si sostanziano le decisioni dei governanti. Fin dagli anni cinquanta, il primo livello, rispecchiando gli assetti politici mondiali, appare polarizzato, mentre il secondo assume immediatamente un carattere consociativo e diventa, paradossalmente, sempre più funzionale alla stabilità delle élite politiche italiane. È a questo livello, infatti, che avvengono le negoziazioni, si stabiliscono gli accordi, si controllano i conflitti tra le parti sociali. Tuttavia, tale

livello si viene a radicare, e diventa preminente, nel momento in cui non è possibile per i governanti ottenere il consenso popolare a livello palese, ossia quando viene a mancare ai cittadini una ragione ideologica di adesione ad un programma politico. Storicamente, ciò avviene verso la fine degli anni settanta in seguito al verificarsi del cosiddetto *compromesso storico*, e si intensifica nel decennio successivo, quando le caratteristiche dell'agire politico assumono, a causa dell'incapacità della classe di governo di ottenere fiducia sulla base della dimostrazione della propria competenza, le caratteristiche dell'arroganza, del raggirio, della negoziazione totale, della mercificazione dell'autorità dello stato.

Sugli aspetti economici che originano il fenomeno della corruzione si è soffermato Maurizio Franzini, il quale ha applicato in modo originale la teoria economica della «relazione di agenzia» nel rapporto tra classe politica e elettori, rapporto che si sostanzia nella necessità, da parte dei cittadini («principale»), di delegare esponenti politici («agenti») a decidere in loro vece per ciò che riguarda le questioni di pubblico interesse. La corruzione subentra quando nella relazione tra principale e agente si inseriscono terzi soggetti, anch'essi interessati all'oggetto della delega, che sono in grado di usare, con successo, il proprio potere per convincere l'agente ad agire in loro favore. Tuttavia, affinché si possano verificare e diffondere episodi di corruzione, sono necessarie altre due condizioni: è impossibile, o molto difficile, o molto costoso, dapprima, controllare l'operato dell'agente e, successivamente, imporre in modo automatico e gratuito sanzioni a coloro che contravvengono al contratto implicito *ex ante* tra elettori e eletto o, più in generale, che non rispettano le regole legali. Queste due condizioni che rendono possibili comportamenti corrotti, fa notare Franzini, sono tanto più incisive quanto maggiori sono i costi della protesta, quanto più alta è la competizione elettorale e quanto minore è la possibilità per gli operatori di accrescere le promesse di fornire facilitazioni senza incorrere nel rischio di non poterle mantenere. Il variare dell'intensità con cui si manifesta quest'ultimo insieme di fattori descrive il ciclo di vita della corruzione, la cui fase di declino si determina in coincidenza del periodo in cui la moltiplicazione delle promesse individuali a fronte del consenso politico diventa così rapida da trasformarle palesemente in inganni e da fare acquisire alla gran parte degli elettori la coscienza del pesantissimo prezzo, non solo in termini di pagamenti monetari immediati, che le pratiche di corruttela impongono di pagare.

Gli aspetti economici del problema della illegalità sono stati ulteriormente esaminati nel contributo di Alfredo Del Monte, che ha affrontato il tema della genesi e diffusione della corruzione nel Mezzogiorno. Il radicamento di comportamenti corrotti al Sud è facilitato dalla presenza di un elettorato in prevalenza estraneo a gruppi di interesse e orientato al raggiungimento di obiettivi personalistici. In tale contesto, il voto di scambio, ovvero la corresponsione del consenso elettorale in contropartita di un vantaggio individuale, diventa uno strumento frequentemente utilizzato sia dagli elettori, in vista della massimizzazione della propria utilità, che dai politici, che in questo modo si garantiscono la sicura elezione. La corruzione, intesa come pagamento che un agente dotato di potere riceve da un altro soggetto per compiere un atto contrario ai propri doveri di ufficio, diventa un mezzo necessario a finanziare le spese elettorali sostenute per acquisire illegalmente le preferenze politiche. In questo schema di domanda e offerta di voti, il numero di transazioni corrotte è direttamente proporzionale al numero di candidati politici e diminuisce, invece, sia all'aumentare della probabilità di essere scoperti nell'atto di commettere pratiche illegali, che al crescere del numero di elettori legati a gruppi di interesse. Applicando tale modello, Del Monte spiega — sulla base delle informazioni stati-

stiche finora disponibili — come i livelli di corruzione siano sistematicamente più elevati al Sud che non nelle aree più industrializzate del paese e individua nell'intervento pubblico la principale causa del dilagare di episodi di corruttela.

A conclusione della prima parte del seminario dedicata all'elaborazione di modelli interpretativi e proposte teoriche, sono intervenuti S. Belligni, F. Indovina, A.M. Banti, A. Mastropaolo, R. Brancati, E. Sgroi.

L'analisi delle ragioni che determinano la rottura dell'equilibrio di collusione tra corrotti e corruttori ha dato inizio alla seconda parte del seminario ed è stata condotta da Sebastiano Maffettone nell'ambito del recente schema filosofico dell'«etica degli affari», che si sviluppa sulle basi delle teorie istituzionaliste dell'economia. Riprendendo il modello «agente-principale», Maffettone evidenzia l'importanza che rivestono, nel rapporto di agenzia, l'esistenza di una asimmetria informativa a favore dell'agente e l'incompletezza contrattuale che caratterizza l'accordo implicito *ex ante* tra i due soggetti. Questi due elementi favoriscono l'attività opportunistica dell'agente e rendono difficile e oneroso il controllo sull'operato di quest'ultimo. Finché il costo del controllo supera il costo della corruzione, non si determina la rottura dell'equilibrio di collusione, o di connivenza, tra corrotto e corruttore, ma non appena tali costi si uguagliano e subentra, contemporaneamente, una reazione culturale, un risentimento morale verso le pratiche di corruttela, l'equilibrio è destinato a svanire. L'adesione ad un codice etico, il rispetto delle regole, sono fattori che, secondo Maffettone, rafforzando i vincoli morali e la coesione all'interno dei gruppi sociali, rendono, pertanto, la tendenza ad assumere comportamenti corrotti.

Il concetto di legalità, le sue origini storiche, i suoi significati giuridici, sono stati, invece, gli argomenti centrali della relazione di Alessandro Mangia. Quella di legalità è una nozione che può assumere molteplici accezioni: dalla osservanza di regole morali a quella di regole scritte; dalla fedeltà verso la tradizione a quella della volontà popolare. In quest'ultima accezione, forgiata dal pensiero giuridico francese, legalità significa potere, in senso generale e astratto, per definizione conforme alla volontà popolare e, dunque, capace di difendere le libertà. Tuttavia, tali concetti, trasferiti da un contesto — quello francese — a un altro — quello italiano — hanno perso alcune delle caratteristiche e delle funzioni originarie, prime fra tutte quella della legalità come potere direttamente legittimato dal popolo e dalla legge come strumento per limitare il potere del sovrano. Ciò perché nella ricostruzione dei giuristi italiani, la legalità è sempre stata interpretata dalla parte del potere politico, e di conseguenza si è finito per esaltarne il versante che pretendeva obbedienza dai cittadini. In realtà nel nostro ordinamento si è venuto a creare un duplice sistema di legalità: una legalità interna alle istituzioni e una legalità interna al settore privato. Questo sistema di doppia legalità sembra essere stato, secondo Mangia, all'origine della decadenza in cui versa attualmente l'organizzazione pubblica nel nostro paese. Della vecchia concezione della legalità si è mantenuto solo l'aspetto formale di insieme di norme e di leggi che hanno finito per assumere un carattere sempre più particolaristico, legato alle posizioni dei singoli o dei gruppi, perdendo, invece, quel carattere di generalità e di astrattezza, tipico dello stato di diritto, che distingueva la legge dal provvedimento amministrativo e permetteva di raggiungere la società senza privilegiare un gruppo di interesse ai danni di un altro.

La relazione di Mario Centorrino ha tracciato un quadro comparativo delle caratteristiche della corruzione in due grosse realtà italiane: Palermo e Milano. Un elemento che lascerebbe intuire differenze nelle strutture organizzative dell'illegalità riguarda i soggetti in esse coinvolti. Mentre a Milano, sostiene Centorrino, le figure dell'imprenditore, del politico e del burocrate mantengono ruoli e identità

distinti, anche nelle occasioni di scambi e accordi di corruttela, a Palermo queste figure si intrecciano e si sovrappongono, e i guadagni derivanti dalle pratiche illegali diventano una sorta di dividendo tra i vari soggetti. Tale interscambiabilità dei ruoli potrebbe anche spiegare la debole collaborazione degli imprenditori palermitani con le indagini della magistratura, rispetto a quella mostrata dagli imprenditori milanesi.

La discussione si è arricchita con gli interventi di S. Casillo, I. Sales, C. Donzelli, S. Belligni, S. Lupo.

Alla tavola rotonda, coordinata da Carmine Donzelli, hanno partecipato Ada Becchi, Nadio Delai, Giuseppe Barone, Guido Rey, Giuseppe Campione, Gherardo Colombo. Il dibattito ha preso le mosse dalla riflessione sulle origini e sul dilagare della corruzione in Italia, mettendo in luce come il nostro paese sia stato anche nel passato teatro di episodi duraturi e intensi di caduta della legalità. La prima grande «Tangentopoli» italiana, ha fatto notare Barone, si può far risalire alla fine dell'Ottocento, quando lo stato liberale conobbe una crisi profondissima dalla quale uscì attraverso l'impresa di grandi riforme e di un duro risanamento finanziario, che consentì successivamente la ripresa economica e l'inizio della prima fase di industrializzazione italiana. Anche la storia nazionale recente, dal dopoguerra ad oggi, si può scandire, hanno affermato Becchi e Campione, in vari periodi in cui la corruzione assume dimensioni preoccupanti, l'ultimo dei quali, che include la fase attuale, ha probabilmente avuto inizio alla fine degli anni settanta, quando si sono isterilite le possibilità di manifestazione del conflitto sociale e sono venuti meno al mondo politico orientamenti alternativi con cui misurarsi. La degenerazione della corruzione in sistema diffuso di relazioni è poi avvenuta negli anni ottanta, in coincidenza con l'affermarsi di precisi modelli politici. L'emergere solo oggi delle dimensioni assunte dal fenomeno della corruzione negli ultimi decenni è da ricercare, secondo Colombo, nel fatto che in precedenza le indagini della magistratura non riuscivano a superare i singoli, specifici episodi e a mettere in luce, quindi, le connessioni esistenti tra i vari casi giudiziari. Sebbene sia estremamente complesso poter isolare le singole ragioni che hanno permesso nella fase attuale una maggiore incisività, rispetto al passato, dell'azione penale, Colombo individua nel contemporaneo verificarsi di importanti cambiamenti negli assetti politici interni e internazionali, nonché nella maturazione di un più deciso rifiuto da parte della collettività a tollerare i fatti di corruttela, gli elementi che hanno reso possibile il proseguire delle indagini. Ciononostante, la stima dell'entità della corruzione è ancora difficile da ottenere, non solo per problemi di natura computazionale, che pure esistono, ma anche perché, come afferma Rey, il vero costo della corruzione è rappresentato dalle perdite e dalle distorsioni dovute alla cattiva allocazione delle risorse. Sarebbe tuttavia un errore, ha proseguito Rey, voler evitare le inefficienze della cattiva distribuzione dei fondi pubblici cancellando l'intervento pubblico. Lo stato sociale, inteso come diretto erogatore di servizi, non si è mai realizzato in Italia e nel Mezzogiorno in particolare: è per questo motivo che non si può additare l'intervento statale come la principale causa della corruzione. Piuttosto, concordano Rey e Campione, è necessaria una corretta revisione della spesa pubblica che si accompagni alla ristrutturazione dell'apparato produttivo italiano, in modo da creare un corretto equilibrio tra servizi pubblici, servizi privati e sviluppo industriale. Sull'importanza di mantenere lo stato sociale si è espresso anche Barone, suggerendo l'opportunità di snellire le strutture dell'apparato della pubblica amministrazione, ridurre gli enti, semplificare le procedure, conservando, tuttavia, quei canali di solidarietà indispensabili ad uno stato che presenta ancora squilibri e fratture.

Rosanna Nisticò