

**Gianni Notari S.I.**  
Direttore dell'Istituto  
di Formazione Politica  
«Pedro Arrupe» di Palermo

## Sfide e percorsi per il Sud Italia

Antonio La Spina

### **Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno**

il Mulino, Bologna 2005, pp. 242, € 18,50

Al di là delle retoriche di occasione e dei luoghi comuni, finalmente uno studio che analizza con un approccio originale e multidisciplinare gli ostacoli che le Regioni meridionali del Paese, e la Sicilia in particolare, devono affrontare nel loro sviluppo economico e sociale.

L'autore è professore ordinario di Sociologia nell'Università di Palermo e docente di Analisi delle politiche pubbliche nell'Istituto di Formazione Politica «Pedro Arrupe» di Palermo. Egli disegna con rigore e, allo stesso tempo, con coraggio un percorso conoscitivo e progettuale, mettendo in rilievo i fattori che minano la possibilità di attuare politiche pubbliche capaci di incentivare le attività produttive del territorio e migliorarne la qualità della vita.

Il libro presenta due particolarità. Non tratta soltanto della mafia, ma anche di un fenomeno a essa correlato, che contribuisce ad acuire la sindrome di un Mezzogiorno bloccato: la «legalità debole». In secondo luogo — ed è questa la sua originalità — analizza il fenomeno della mafia e delle reazioni contro di essa alla lu-

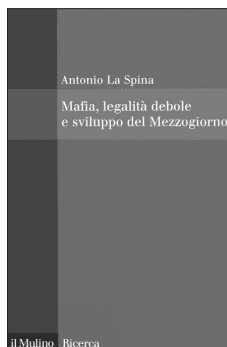
ce di due approcci sociologici, sviluppati in riferimento ad altri contesti, ma fecondi anche per comprendere il Mezzogiorno italiano e la criminalità di stampo mafioso: la teoria dell'organizzazione e l'analisi delle politiche pubbliche.

La teoria delle configurazioni organizzative di Henry Mintzberg, professore di *Management Studies* alla McGill University di Montréal (Canada), offre uno stimolante quadro di riferimento per analizzare l'organizzazione di stampo mafioso. La mafia siciliana sembra presentare le stesse caratteristiche di una «organizzazione professionale», le cui componenti comprendono: il vertice strategico, il quale assicura che l'organizzazione assolva in modo efficace alla sua missione e risponda ai bisogni di coloro che la controllano; il nucleo operativo, formato dai dipendenti che svolgono l'attività direttamente collegata alla produzione dei beni e dei servizi; la linea intermedia, vale a dire la gerarchia di *manager* che collega il vertice strategico al nucleo operativo; lo *staff* di supporto, che fornisce i servizi non direttamente collegati al flusso operativo. In questo tipo di organizzazione sono cruciali la selezione, l'addestramento e la socializzazione di «professionisti». Secondo La Spina, il fatto che la mafia sia un'organiz-

zazione del genere può essere un punto di forza, perché tali «professionisti» sono in grado di affrontare compiti complessi in modo creativo, ma può essere anche, a seconda delle circostanze, un punto di debolezza, giacché figure del genere non si rimpiazzano con facilità.

Le organizzazioni di stampo mafioso, in modo sempre più incisivo a partire dagli anni '80 del Novecento, sono state incalzate da severe politiche di contrasto, i cui risultati sono valutati in maniera positiva dall'A. sulla base di un'ampia varietà di dati. Non è questo il discorso più ricorrente sulle politiche antimafia. La Spina mette in evidenza quello che chiama un «paradosso dell'efficacia» (p. 79) di queste politiche: in genere, i decisori politici e gli operatori coinvolti in una data politica pubblica tendono a sottolinearne, e talvolta a esagerarne, il successo, anche quando in effetti l'efficacia dell'intervento è modesta; invece, nel caso delle politiche antimafia, pur in presenza di indiscutibili risultati, numerosi specialisti del ramo tendono a sminuire o a negare i passi avanti compiuti, allo scopo di non indebolire la lotta contro la mafia e di mantenere elevata la mobilitazione sociale.

Secondo l'A., come si è detto, la presenza della criminalità mafiosa è solo uno degli ostacoli che impediscono lo sviluppo di vaste aree del Mezzogiorno. Un secondo ostacolo allo sviluppo è costituito dalla «legalità debole», che si ha quando viene generata, rispetto alle politiche pubbliche, «una previsione della loro inefficacia, applicazione distorta, particolaristica, ritardataria e inaffidabile, eludibilità, sbrigativa rivedibilità, talché le pre-



scrizioni in esse contenute e gli obiettivi in esse annunciati non possono razionalmente formare le premesse di calcoli finalizzati all'adozione di decisioni da parte degli attori economici. Tali politiche spesso nascono già poco credibili. Se così è, fin dal primo momento i cittadini riterranno che le finalità ufficiali indicate dal «legislatore» non vadano prese sul serio, e ciò senza neanche attendere di verificare la concreta applicazione delle norme» (p. 162). Al Sud le istituzioni pubbliche sono, in questo senso, deboli. Pertanto, chi già fa impresa al Sud ha vita stentata, e, soprattutto, chi potrebbe fare impresa al Sud vi rinuncia, dirigendosi altrove.

La Spina si sofferma poi sul concetto di capitale sociale (cfr LO VERDE F., «Capitale sociale», in *Aggiornamenti Sociali*, 12 [2003] 819-822), rilevante nelle analisi dello sviluppo e del sottosviluppo. Questo concetto, che si riferisce a una risorsa altamente coesiva data dall'insieme delle reti sociali e delle norme di reciprocità e fiducia che le sostengono, è talvolta usato in modo approssimativo, ideologico e acritico. L'A. distingue due tipi di capitale sociale: il capitale sociale come bene pubblico puro (ricollegabile alla prospettiva del civismo di Robert D. Putnam) e il capitale sociale particolaristico, di cui il clientelismo è un esempio. Usando la terminologia menzionata sopra, la «legalità debole» non favorisce la creazione o il mantenimento del primo tipo di capitale sociale, quando non è frutto della sua carenza; viceversa essa incoraggia interventi finalizzati ad accumulare capitale sociale di tipo particolaristico. Non sempre i contributi sullo sviluppo locale mettono

così chiaramente a fuoco come le reti di relazioni personali orientate a fini particolaristici possano in effetti impedire e distorcere gli interventi volti a promuovere lo sviluppo.

Come già in altri suoi lavori (tra i quali *La politica per il Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2003), le conclusioni di La Spina non sono ottimiste, ma neanche fataliste. A suo avviso un mutamento è possibile, a condizione di svolgere analisi rigorose e impietose, e di incidere sui nodi cruciali. Una strategia di cambiamento deve debellare la mafia in modo definitivo, ma anche incidere sulla «legalità debole» e sul particolarismo. Andrebbero modificate profondamente prassi decisionali e amministrative che producono, direttamente o indirettamente, il sottosviluppo. Per altro verso, è proprio su tali prassi, che generano consenso attraverso la distribuzione particolaristica di risorse monetarie o l'applicazione particolaristica di regole ufficialmente generali, che si regge in genere la fortuna del ceto politico meridionale: fare politica significa spessissimo saper gestire e far fruttare le relazioni personali in modo da soddisfare richieste e aspettative «mirate». Questo modo di procedere determina anche mancanza di competitività, di efficienza, di funzionalità, mancanza di criteri improntati al bene comune nell'erogazione delle risorse, grandi o piccole illegalità nelle relazioni di scambio finalizzate al controllo delle risorse economiche e, di conseguenza, mancanza di uno sviluppo locale autonomo, che non sia dipendente dal pubblico. Tutto ciò non deve essere un destino fatale: nella direzione del suo superamento

deve orientarsi l'azione di nuovi *policy maker* (responsabili di politiche pubbliche) per migliorare la capacità produttiva nel lungo periodo, agendo positivamente, per esempio, sulla coesione sociale e sulla capacità di accesso ai servizi. Tralasciare questo fattore a favore di uno sviluppo economico indiscriminato, invece, può generare una sempre maggiore frammentazione del tessuto sociale e un rallentamento della crescita.

Il discorso di La Spina ricorda quanto diceva James Madison, quarto Presidente degli USA, a proposito del buon governo. Esso implica due cose: primo, la fedeltà allo scopo di governare, cioè la felicità della gente; secondo, la conoscenza degli strumenti con cui tale scopo può essere raggiunto. Ebbene, oggi nessuna delle due condizioni ricorre pienamente in Sicilia e nel resto del Mezzogiorno. Ecco perché sarebbero necessari politici capaci di esprimere un modello societario e gestionale alternativo; politici capaci di agire per «politiche», ossia di dedicare la massima attenzione a come si strutturano i problemi, a come si delineano i percorsi decisionali, a come si verificano i processi di attuazione, a come si misurano, valutano e controllano i risultati.

Ovviamente tutto questo, come rileva l'A., «richiede scelte controverse e una visione di lungo periodo. E la strategia non deve riguardare soltanto misure che agevolino direttamente le attività produttive, ma prima ancora, e soprattutto, interventi che garantiscano la sicurezza e rafforzino la legalità» (p. 15). Uno sviluppo sostenibile e globale. In sinergia. Solo così il Sud del nostro Paese non sarà senza speranza.