



**Citation:** Mario Caciagli (2021) Clientelismo, corruzione e criminalità organizzata. Comparare per distinguere. *Società Mutamento Politica* 12(24): 193-203. doi: 10.36253/smp-13237

**Copyright:** ©2021 Mario Caciagli. This is an open access, peer-reviewed article published by Firenze University Press (<http://www.fupress.com/smp>) and distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

**Data Availability Statement:** All relevant data are within the paper and its Supporting Information files.

**Competing Interests:** The Author(s) declare(s) no conflict of interest.

## Clientelismo, corruzione e criminalità organizzata. Comparare per distinguere

MARIO CACIAGLI

**Abstract.** This article focuses on the similarities and the differences of three degenerations of the political system. The author proposes the cultural political approach to define and to sign the boundaries between clientelism and corruption, clientelism and criminality, corruption and criminality. Clientelism and criminality are into a political culture; corruption on the contrary is out of a culture.

**Keywords.** Comparative political analysis, clientelism, corruption, organised crime.

In questo contributo riprendo, con qualche variazione e qualche aggiornamento, le tesi che esposi in un libro uscito in Spagna ben 25 anni or sono<sup>1</sup>. Il materiale empirico era generosamente fornito dai casi italiani, come segnalava il sottotitolo del volume. Ed era tanto più interessante per un pubblico straniero, giustamente impressionato in quegli anni dalle vicende di Tangentopoli e della recrudescenza dell'azione della mafia. Del materiale empirico, cioè l'esposizione dei casi italiani, faccio quasi del tutto a meno in questo contributo, se non altro perché in 25 anni è cresciuto in misura alluvionale. Il lettore accorto potrà leggere in filigrana quanto valgano i "casi italiani" quali fondamenti storico-empirici per le mie "proposte teoriche".

Presumo che le proposte teoriche non abbiano perduto di valore. Recuperando pagine di quel testo, rivisito e espongo a giudizio critico quelle proposte.

Si potrebbe aggiungere che anche i tre fenomeni esplorati sono quantitativamente cresciuti nel sistema italiano: il clientelismo ha ormai largamente superato la «linea della palma» di cui scriveva Leonardo Sciascia; la corruzione ha continuato ad espandersi a scapito delle previsioni che nacquero dopo le tante inchieste e i tanti processi a cavallo del secolo; la criminalità organizzata ha allungato i suoi tentacoli in tutta Italia (e anche fuori d'Italia secondo una gloriosa tradizione secolare).

Vale forse la pena riproporre linee interpretative e un ambizioso tentativo di comparazione, che richiama l'attenzione su affinità e differenze.

<sup>1</sup> Caciagli M., *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada. Evidencias empíricas y propuestas teóricas a partir de los casos italianos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

## FISIOLOGIA E PATOLOGIA DEI SISTEMI POLITICI

Nella letteratura sulle degenerazioni, sulle deviazioni o sulle perversioni, le si chiami come si vuole, delle società e dei sistemi politici, si è fatto di frequenza ricorso al termine «patologia»<sup>2</sup>.

Patologia è un termine che può contrapporsi – o sovrapporsi – a fisiologia, utilizzato da altri autori<sup>3</sup>.

Nell'intento di pervenire a definizioni analitiche di tre fenomeni complessi, simili e differenti ad un tempo, di disfunzione (o considerata come tale) dei sistemi politici – il clientelismo, la corruzione e la criminalità organizzata – utilizzerò anch'io, alla fine di questo contributo, i termini "patologia" e "fisiologia", cercando di recuperare il loro originale e ben distinto significato. Il recupero della distinzione linguistica e concettuale dei tre termini della medicina può aiutare a identificare i confini analitici dei tre fenomeni.

I dizionari che ho sottomanò definiscono la "patologia" come parte della medicina che tratta dello studio delle malattie. Ragion per cui la patologia è la *malattia* di un organismo. La "fisiologia" è invece definita come la scienza che ha come oggetto lo studio delle funzioni degli esseri organici, cioè il funzionamento di un organismo. "Fisiologia" indica quindi, vale ripeterlo, *funzionamento*.

Ebbene, la domanda da porsi è se i fenomeni che qui interessano sono patologie, cioè malattie, o fisiologie, cioè qualcosa che appartiene al funzionamento, perfino "normale", dei sistemi politici. Classificando in un modo o nell'altro, sarà possibile tirare le linee di demarcazione delle rispettive definizioni.

L'operazione mi pare opportuna perché questi confini risultano di solito molto fragili. L'uso dei termini, e dei concetti (intanto li chiamo così), di "clientelismo", "corruzione" e "criminalità" è confuso. Lo è nel discorso quotidiano dei politici, dei giornalisti e dell'opinione pubblica. Risulta confuso anche nel discorso della giurisprudenza e delle scienze sociali. Nell'ultimo caso può essere che ci siano più discipline che si occupano della triade: la storia, l'antropologia, il diritto, la sociologia e la scienza politica. Certo è, mi pare, che in tutti i contesti comunicativi si confonde di continuo clientelismo con corruzione, criminalità con clientelismo e con corruzione, e via di questo passo.

Nella realtà effettuale i tre fenomeni si confondono, perché si incrociano e si sovrappongono – come fanno,

d'altronde, tutti i fenomeni storico-sociali. Però si può e deve distinguere, pulendo e definendo – proprio nel senso di porre limiti, di tracciare confini.

Evidente è che i concetti "puliti" serviranno meglio all'analisi dei fenomeni. Serviranno, infatti, per formulare alcune proposte teoriche, sia pure come contributo parziale come è la maggioranza dei contributi teorici nelle scienze sociali. Saranno comunque opportuni di fronte alla debolezza e alla scarsezza della teoria attuale a proposito della nostra triade. Serviranno, forse, perfino per una migliore valutazione politica o giuridica di fatti tanto frequenti nella vita pubblica. E serviranno, infine, se sono «capaci di viaggiare»<sup>4</sup>, per comparare fenomeni simili che si presentano in contesti sistemici differenti.

Ora, alcune avvertenze a proposito del percorso che intraprendo.

La prima è che la mia interpretazione della triade pretende appartenere, dal punto di vista disciplinare, alla scienza politica e quindi ai problemi di interpretazione che le sono propri. Tali problemi non sono molto diversi da quelli di altre discipline, come comune è di solito il linguaggio che usano. Gli apporti interdisciplinari sono quasi sempre utili; per alcuni oggetti, fra questo il clientelismo, la corruzione e la criminalità sono perfino necessari. Ogni disciplina, però, privilegia aspetti particolari e si pone domande differenti.

La seconda avvertenza è che il clientelismo, la corruzione e la criminalità si trovano sempre e dovunque, nella storia e in tutti i tipi di sistema politico. Fatta eccezione di qualche utile riferimento, il mio intento è di affrontare esclusivamente i problemi che i tre fenomeni pongono dentro lo Stato di diritto o, come preferisco dire, dentro i sistemi politici di democrazia pluralista, o presunti tali. In questi sistemi dovrebbero valere la libera e cosciente partecipazione politica, l'uguaglianza di fronte alla legge e la certezza delle norme.

La domanda che qui si pone è allora se il clientelismo, la corruzione e la criminalità sono compatibili con la democrazia o, al contrario, rappresentano per la stessa un rischio e una minaccia. Questo è un tema tipico per la scienza politica, laddove altre scienze sociali gli prestano un'attenzione e una preoccupazione minori. La preoccupazione aumenta per un politologo, quando abbia come opzione di valore che la democrazia, se non può esser perfetta, sia almeno sempre meno imperfetta, compiendo le sue premesse e le sue promesse.

<sup>2</sup> Lo recava nel titolo l'opera classica di Friedrich C. H., *The Pathology of Politics: Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy and Propaganda*, New York, Harper e Row, 1972.

<sup>3</sup> Il sottotitolo di uno dei primi lavori italiani sulla corruzione riportava ambedue i termini: Cazzola F., *Della corruzione. Fisiologia e patologia del sistema politico*, Bologna, il Mulino, 1988.

<sup>4</sup> «Pulire i concetti» e «concetti capaci di viaggiare» sono espressioni che compaiono continuamente nei lavori metodologici di Sartori, proprio nel quadro dei problemi di comparazione. Fra i numerosi interventi in suoi libri e o in riviste, forse vale ricordare Sartori G., *Guidelines for Concept Analysis* in Id., *Social Science Concepts. A systematic Analysis*, Beverly Hills, Sage, 1984, pp. 15-85.

Invece, approcci o paradigmi che dominano o hanno dominato nelle scienze sociali tendono ad attribuire un ruolo positivo al clientelismo e alla corruzione per il funzionamento e la stabilità dei sistemi sociali e politici. Mi riferisco in particolare a quel funzionalismo che arriva a giustificare l'uno e l'altra.

Nel quadro di un interesse politologico e quindi con l'uso di categorie e approcci della scienza politica, tengo a dichiarare - è la terza avvertenza preliminare - che, come ho accennato all'inizio, privilegio un approccio di cultura politica.

Mi sembra opportuno segnalare che intendo per cultura politica una sindrome di articolato e ampio respiro<sup>5</sup>. Condivido, infatti, la concezione che la cultura politica sia sì manifestazione di opinioni e di attitudini di individui, ma sostengo che è qualcosa di più complesso. La cultura politica è qualcosa che si realizza in una rete di relazioni, che non è soltanto opinione di superficie, propria soltanto di singoli individui, ma si sostanzia in idee e valori, in simboli e norme, in miti e riti compartiti da una comunità e forgiato una mentalità. Si esprime in comportamenti concreti e reiterati, in reticoli di strutture materiali o psicologiche che elaborano e trasmettono questa cultura. Non è soltanto un ventaglio di credenze, ma un sistema di valori radicato in dimensioni intersoggettive che acquista senso in un contesto sociale che guida il pensare, il sentire e l'agire degli attori. È una costruzione sociale della realtà politica che deriva da esperienze collettive, delle quali spesso il soggetto individuale non ha memoria. Il nucleo duro della cultura politica è formato da ovvietà delle quali l'individuo singolo non è cosciente, ma che ha introiettato inconsapevolmente secondo l'«inconscio collettivo» di Carl Gustav Jung. La cultura politica si realizza in pratiche sociali e interagisce con relazioni economiche e sociali, con forme di potere e modalità del loro esercizio, formali o informali. Questa complessa miscela si colloca in un ambito storico di lunga durata, nonché, spesso, in un territorio. Ciò significa anche che una cultura politica persiste al di là delle condizioni originarie che l'hanno riprodotta.

Con tutto questo non intendo dire che la cultura politica, nemmeno nell'ampio significato che le attribuisco, offra la migliore maniera di spiegare e definire la triade, e meno che mai altri fenomeni politici. Ci sono altre modalità per guardare a tutte le facce di fenomeni prismatici come il clientelismo, la corruzione e la cri-

minalità. Eppure, se non esauriente, la cultura politica è chiave potente anche per questi.

#### IL CLIENTELISMO: COSTRUZIONE DEL CONSENSO E GESTIONE DEL POTERE

«Clientelismo» è una categoria analitica riscoperta dagli antropologi e dagli etnologi negli anni Cinquanta. A partire dagli anni Settanta è stata adottata da altre scienze sociali, in particolare dalla scienza politica. Nella scienza politica la categoria ha raggiunto una posizione consolidata grazie a molte ricerche empiriche ed a validi apporti teorici. C'è una ricca letteratura su un fenomeno che considera il clientelismo di importanza centrale per spiegare il funzionamento dei sistemi politici.

Utilizzata dagli antropologi per analizzare società tribali e società agrarie primitive, la categoria è stata applicata dai politologi in un primo momento ai sistemi dell'America latina, del Sud Est asiatico e del Mediterraneo nel quadro delle teorie dello sviluppo nel Terzo Mondo. In seguito si è scoperta l'utilità e la fecondità della sua applicazione ai sistemi di democrazia avanzata delle società industrializzate. Da un vasto ventaglio di ricerche è venuta una gamma di apporti teorici<sup>6</sup>.

Nell'ambito della scienza politica il clientelismo serve per studiare *relazioni informali di potere*. Le relazioni, tendenzialmente stabili, si fondano sullo scambio di favori fra due persone in posizione diseguale, ciascuna di esse interessata a cercare un alleato più forte o più debole. Il clientelismo è stato definito una «relazione diadica», in virtù della quale una persona di stato più elevato, il *patrono*, usa la sua influenza e le sue risorse per fornire protezioni e benefici a una persona di *status* inferiore, il cliente, che offre servizi e sostegno. È quindi una relazione di potere *personalizzata*, che implica uno scambio sociale reciprocamente fruttuoso.

Ciò che precede è una definizione mia, elaborata grazie a esperienze di ricerca e all'abbondante letteratura internazionale che rinvio a citare. Posso dire che questa letteratura è concorde nell'individuare le caratteristiche fondamentali della relazione patrono-cliente, che sarebbero: *diseguaglianza*, cioè tanto disparità nel controllo delle risorse quanto *asimmetria* di potere, *reciprocità* immediata e diretta nelle prestazioni e *dipendenza* nel vincolo. Il vincolo si definisce come individualista e

<sup>5</sup> Ho avuto occasione di esporre la mia concezione di «cultura politica» in molti scritti e interventi nel corso del tempo. Sia consentito il rinvio alla più recente esplicitazione riassuntiva, esposta nel secondo capitolo del mio *Addio alla provincia rossa. Origini, apogeo e declino di una cultura politica*, Roma, Carocci, 2017.

<sup>6</sup> Dei tre fenomeni il clientelismo è quello che ho studiato a fondo e a lungo, dalla prima esperienza della direzione di una ricerca su Catania, Caciagli M. et al., *Democrazia cristiana e potere nel Mezzogiorno. Il sistema democristiano a Catania*, Firenze, Guarraldi, 1977 e dopo in numerosi saggi, articoli e voci dizionario apparsi in Italia e all'estero, fino al più recente *Il clientelismo politico. Passato, presente e futuro*, Trapani, Di Girolamo, 2009.

si intende come una mistura di volontà e di coercizione. La relazione è quindi verticale. È una relazione *diffusa*, che prevede cioè benefici differenti per i clienti in funzione dell'interesse e del carattere di ciascuno di loro e che può servire a fini diversi e non specifici, come sarebbe in un contratto. Il contenuto dello scambio è concreto, gli incentivi sono strumentali e particolari. Il clientelismo implica, quindi, relazioni sociali "precontrattuali" e relazioni politiche non ideologizzate. Queste relazioni non si basano su solidarietà collettive, ma su interessi particolari secondo principi non universalistici, ma individualisti e particolaristici. Nel rapporto *face to face* cioè che conta è la *fiducia*.

Il clientelismo è stata la sostanza delle società antiche ed è la sostanza delle società arretrate dove il potere si esercita con il consenso e non con la violenza. Sono state le condizioni socio-economiche che hanno offerto la base alla formazione del clientelismo. Alle sue origini stavano la povertà e la scarsità di risorse, l'isolamento e la necessità di protezione, l'analfabetismo e la dipendenza non solo materiale. Tuttavia, la crescita economica e il mutamento sociale non sempre eliminano il clientelismo. Quando la modernizzazione è squilibrata, la frammentazione dei ceti e delle classi sociali ostacola la formazione di domande collettive. L'individualismo e il particolarismo non vengono soltanto dalla penuria, ma anche dall'abbondanza: se questa investe rapidamente una società segnata dal clientelismo, crea nuovi privilegi e nuove discriminazioni.

Se una società è imbevuta di clientelismo, le condizioni culturali hanno per se stesse un ruolo molto importante. Ci sono tradizioni, mentalità, stili di comportamento che la storia ha riprodotto in misura tale che il mutamento è lento e difficile. Il clientelismo, con la sua dimensione simbolica, con i suoi rituali e il suo linguaggio tende a perpetuarsi e può convertirsi in un elemento costitutivo di modi di vita e di costume e, di certo, di organizzazione politica. Può convertirsi in regole del sistema politico. Insomma, la modernizzazione, sia come mutamento istituzionale che come crescita economica spesso non elimina le solidarietà tradizionali. Nelle democrazie contemporanee le stesse strutture politiche moderne (partiti, sindacati, burocrazia) possono assumere il compito della mediazione clientelare.

Dopo la ricostruzione di questa cornice, cornice necessaria anche se scontata, vengo finalmente alla mia proposta di considerare il clientelismo una cultura.

Per farlo ricorro ad una effigie concreta, cioè il quadro che conservavo nel mio studio all'università. Il quadro raduna i residui della mia ricerca su Catania negli anni Settanta, e cioè alcune piccole foto (i "santini") di candidati alle elezioni comunali, elezioni dove più uti-

lizzato era il voto di preferenza. Nei "santini" accanto alla foto del candidato c'è il simbolo del partito e il suo numero di lista. La competizione individuale per catturare il voto di preferenza non significa necessariamente l'allusione a metodi clientelari. Forse, sì. Di certo li richiama con forza l'altro documento inserito nel quadro che rivela con tutta evidenza il carattere clientelare della competizione. Si tratta di una lettera, distribuita probabilmente in migliaia di esemplari, che il candidato alle elezioni regionali inviava ai suoi potenziali elettori. Il candidato, direttore del maggiore ospedale pubblico della città, notorio centro di pratiche clientelari, era stato anche consigliere comunale. La sua lettera agli elettori contiene elementi tipici del clientelismo.

Il messaggio è diretto e personalizzato (comincia con «caro amico») e il suo contenuto è individualizzato. Il candidato, che presenta naturalmente la sua immagine in fotografia, ricorda i suoi meriti ai beneficiati («avrà avuto la opportunità di conoscermi durante il mio mandato come direttore dell'ospedale») e promette di continuare a fare lo stesso per il suo interlocutore vecchio o nuovo che sia («la mia disponibilità verso di lei»). Offre promesse di aiuto per i problemi di tipo personale senza precisare quali, perché il contenuto delle promesse, e così lo scambio futuro, deve essere «diffuso», come si sa. Dà la direzione del suo studio e l'orario delle visite «per gli appuntamenti opportuni», «ringraziando anticipatamente». Tutto ciò apertamente e pubblicamente, essendo il tipo di pratica accettato e riconosciuto, perché tutto rientra nella normalità delle relazioni politiche in quel contesto.

Il reperto catanese mi consente di recuperare alcuni elementi del concetto di cultura politica esposto in precedenza per collocarvi il clientelismo.

Le parole e la maniera di presentarle confermano che il clientelismo ha un suo *linguaggio*. La distribuzione della lettera, come dei "santini" con foto, costituisce uno dei *riti*. Il messaggio richiama *valori* quali l'amicizia, la fedeltà e, perché no?, il rispetto. Magari la maniera di intendere questi valori li fanno apparire disvalori in un contesto di cultura politica totalmente differente. È inoltre probabile che questa maniera offenda i principi di egualitarismo e di universalismo che si attribuiscono alla democrazia. Però, come si dice, i valori non si negoziano, ciascuno tiene i suoi.

Non c'è dubbio che il messaggio implica, inoltre, *comportamenti concreti e iterati*, quali il rapporto "faccia a faccia" e l'espressione del voto nel seggio elettorale.

Il clientelismo risulta da *esperienze collettive* di vita e di storia e produce abiti *compartiti*. I codici culturali esaltano valori come l'onore, la reciprocità, la mediazione e le relazioni personali, dalla famiglia all'amicizia.

zia. Infine i soggetti considerano ovvio e naturale il loro comportamento. Per gli attori non esistono prospettive alternative. «Così va il mondo, è sempre andato così».

Individualismo e particolarismo, familismo e fatalismo non fanno percepire le pratiche clientelari come frode o inganno, ma come la maniera “normale” di gestire il potere e di collocarsi di fronte al potere. Come “vivere la politica”.

Insisto allora sull'altro elemento che caratterizza il clientelismo: se le decisioni sono discrezionali, non implicano malversazione. La distribuzione di favori, se compromette principi di universalismo, non è né illecita, né illegale. Dentro le regole ci sono molti e vasti spazi di incertezza e, quando non ci sono, li si creano. Sono gli spazi che costituiscono la sfera dello scambio clientelare. La legge è rispettata.

Altro spazio dello scambio clientelare si trova in decisioni che si collocano davvero sui confini fra lecito e illecito, fra legale e illegale. Però gli attori non percepiscono questa zona d'ombra, perché non la conoscono o non gli interessa.

Quando è molto debole il confine fra il rispetto della legge e la sua infrazione, il passo verso la corruzione o verso la criminalità può esser breve. Però è un passo. L'analisi ci invita a tener ferma la differenza. Si può giustamente presumere che una cultura clientelare renda permeabili alla corruzione e alla criminalità. Ma il clientelismo non è né corruzione, né criminalità. Nel mio sforzo di differenziazione analitica posso aggiungere: il patrono può sapere che la sua decisione è illegale, ma il cliente non lo sa e, in ogni caso, non vuole saperlo, perché la relazione personale con il potente vale più della legge.

Il clientelismo, in conclusione, si presenta come qualcosa di intrinseco al funzionamento di un sistema politico. È una *maniera di essere* dentro la politica. Pur non volendo condividere la tesi estrema che il clientelismo sia la cristallizzazione più naturale e spontanea delle relazioni politiche, occorre ammettere che è la più facile e la più frequente. Nei sistemi politici il clientelismo è la normalità, anormale è la partecipazione cosciente e lo scambio fondato su fini collettivi. C'è da chiedersi, allora, non perché e quando esiste il clientelismo, ma perché e quando *non* esiste. Si può magari procedere con criteri empirici per misurare i differenti livelli di quel clientelismo che tutti i sistemi tollerano.

Affrontando, per terminare, la questione più importante, non ci si può esimere dal sostenere che il clientelismo corrompe il sistema politico democratico. Le evidenze storico-empiriche confermano la preoccupazione di chi pretende che la democrazia sia la partecipazione cosciente di cittadini liberi. Perché il clientelismo converte lo Stato in uno strumento di fazioni, impedisce

la pratica dell'interesse generale, vulnera i principi di uguaglianza.

#### LA CORRUZIONE POLITICA: MOLTO RUMORE E POCA TEORIA

Ci sono ottimisti che pensano che il clientelismo sia proprio di una fase arretrata dei sistemi politici: i mutamenti economici e sociali, con l'apporto di nuovi modelli di socializzazione, dovrebbero spingere nei sistemi avanzati verso una sostanziale democrazia. Fra coloro che si occupano di corruzione gli ottimisti, invece, sono molto rari. Altri ritengono che la corruzione sia addirittura consustanziale ai sistemi politici e che non ci sia possibilità di eliminarla. In tutte le epoche e in ogni tipo di sistema c'è stata e c'è corruzione. La corruzione non ha nemmeno una storia, intesa come evoluzione, non soltanto perché è sempre esistita, ma perché si presenta sempre e dovunque con gli stessi tratti.

Sul clientelismo non ci sono molte ricerche, ma c'è una buona teoria. Sulla corruzione ci sono montagne di pagine di ogni tipo – inchieste, articoli, libri – ma poca analisi scientifica e poca teoria. Gli studiosi che si sono occupati e si occupano del fenomeno lamentano la mancanza di una riflessione sistematica. Di fronte alla quantità di servizi giornalistici e di *instant books* che si trovano nelle edicole, i contributi di scienza sociale sono stati rari e intermittenti. Dai tanti casi particolari osservati si è asceso raramente a generalizzazioni, né si è riusciti a costruire schemi interpretativi che consentano analisi comparate della corruzione in sistemi differenti. Molta informazione, insomma, e scarsità di astrazione.

La scienza politica contemporanea prese a occuparsi della corruzione negli anni Cinquanta e Sessanta, quando considerò i paesi di recente indipendenza. Durante i processi di modernizzazione secondo i modelli occidentali spesso votati al fallimento, i nuovi sistemi politici del Terzo Mondo soffrirono di un'estesa corruzione. L'approccio predominante fu anche in questo caso il funzionalista che valutò la corruzione come aveva valutato il clientelismo. Si vide in ambedue un mezzo per l'integrazione delle minoranze e per l'equilibrio di sistemi sottoposti a tensioni da cittadini restati ai margini. Secondo quella interpretazione la corruzione avrebbe favorito l'articolazione della domanda e la distribuzione di favori. La corruzione, quindi, sarebbe servita a sostenere sistemi scarsamente istituzionalizzati, assimilando gruppi che non disponevano di canali legittimi e costituendo spesso l'unica alternativa alla violenza<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Una delle più note espressioni di questo approccio con il conseguente apprezzamento del ruolo della corruzione è Huntington S., *Political*

Quella visione è risultata del tutto inadeguata per analizzare la corruzione nelle democrazie avanzate con una tradizione di Stato di diritto.

Il primo problema è addirittura quello che non c'è accordo nelle scienze sociali sulla stessa definizione di corruzione. Da parte mia vorrei tuttavia esprimere la mia preferenza per una delle definizioni più semplici e per questo più essenziali. Si trova in un lavoro molto citato in Italia: «La corruzione... è ogni uso indebito (abuso) di una posizione ufficiale *pubblica* (cariche e risorse pubbliche) per fini e vantaggi *privati*»<sup>8</sup>. In altre parole: si ha corruzione quando il titolare di diritti e doveri pubblici li sfrutta per guadagnare una posizione di *status*, per un vantaggio personale o per un vantaggio finanziario privato per se stesso, per la sua famiglia, per gruppi professionali, per il partito. A mio avviso è fondamentale che le decisioni, oltre che essere *pubbliche*, si scambino con *denaro*, anche con altre risorse, purché abbiano il valore di denaro.

Si può iniziare distinguendo fra cause a lungo o a breve periodo<sup>9</sup>.

La prima causa/condizione di lungo periodo, che potrebbe valere per altri sistemi, è la *manca*za di *alternanza* di partiti o di coalizioni nel governo. Tale mancanza, quali siano le sue ragioni, può stimolare nei detentori del potere, che non temono una condanna da parte degli elettori, la propensione ad approfittare del privilegio dell'impunità politica per sperare in un'impunità penale.

Altra causa potrebbe essere la diffusione di pratiche corrotte nell'*intervento dello Stato nell'economia*. L'intervento si è esteso in tutti i regimi per ragioni che non è il caso di ricordare. L'intervento statale, realizzato con le grandi imprese pubbliche e con il rafforzamento di istituzioni di regolazione, ha offerto al ceto politico la possibilità di nominare a cariche di potere uomini fidati che, gestendo grandi quantità di risorse, curano i suoi interessi. Il *potere di nomina* ha prodotto una dipendenza degli enti che regolano la vita economica. L'onnipresenza dei partiti ha creato una "zona grigia" dove le regole dello Stato, del sistema politico e del mercato si confondono, favorendo il ruolo degli intermediari.

Altra causa macroeconomica della corruzione è stata identificata nelle *procedure burocratiche*. Le procedure lunghe e complesse permettono l'intervento dei politi-

ci per facilitare la soluzione di affari che, pur normali e dovuti, incontrano tuttavia ostacoli. Lo stesso burocrate, d'accordo con il politico o di propria iniziativa, può assurgere a protagonista della politica corrotta. La *cattiva amministrazione* crea le condizioni che favoriscono la corruzione.

Se queste sono le condizioni a lunga scadenza quelle a breve dipendono dalle trasformazioni sofferte recentemente dalle democrazie.

Può essere stato il *decentramento politico e amministrativo* effettuato in molti stati europei. Le regionalizzazioni e la maggiore autonomia corredata da risorse per i comuni non hanno dato sempre esiti positivi. Hanno creato nuovi detentori di cariche, permesso più poteri discrezionali e erogato flussi di denaro verso la periferia. Così facendo hanno offerto nuove occasioni per le pratiche corrotte.

La democrazia di massa, nonostante tutti i suoi meriti, ha accresciuto *quantità e forme della professionalizzazione politica*. Non soltanto il numero dei membri delle élites politiche, ma il tramonto delle ideologie e il trionfo del pragmatismo hanno creato un nuovo tipo di politico. I nuovi politici «vivono di politica» e non «per la politica», per dirla con Max Weber. Il loro aumento e le loro attitudini hanno contribuito alla *crescita dei costi della politica*. Per questi costi, anche dove c'è o è stato mantenuto, il finanziamento pubblico dei partiti si è rivelato insufficiente, stimolando l'importanza del denaro come risorsa politica.

Con il denaro frutto di corruzione sono i singoli candidati o le fazioni che finanziano le campagne elettorali, non i partiti. Il denaro è impiegato *dentro al partito*, non *per il partito*. Perduti gli incentivi collettivi e ideali, i politici vanno a cerca di denaro. A favorire la corruzione non è stata la *partitocrazia*, come sostiene una diffusa vulgata, ma, al contrario la *crisi dei partiti* che han cessato di essere forti organizzazioni, agenti di partecipazione e di mobilitazione.

Vengo alla comparazione fra clientelismo e corruzione.

Ebbene, a livello empirico, corruzione e clientelismo possono incrociarsi e confondersi. In molte società dove esiste l'una esiste anche l'altro. Ambedue possono esser complementari e aver origine dalle stesse cause.

Inoltre hanno tratti comuni. In primo luogo la natura di fondo: sono relazioni di scambio basate su "benefici estrinseci e strumentali". In ambedue i contatti personali, di amicizia e di paragone giocano un ruolo importante.

Da un punto di vista politologico e di una teoria della democrazia la somiglianza più forte è che dentro il sistema politico ambedue i fenomeni implicano la "pri-

*Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.

<sup>8</sup> Johnston M., *The Political Consequences of Corruption: A Reassessment*, in *Comparative Politics*, 1986, 3, pp. 459-477. I corsivi sono miei.

<sup>9</sup> Le argomentazioni che seguono risentono dell'esperienza italiana, molto densa in fatti e nelle parole, negli anni a cavallo del secolo. Intendo che il fenomeno ha suscitato in Italia grande attenzione per le dimensioni assunte e per l'effetto travolgente sul sistema dei partiti, e non solo. Ritengo che sia possibile proporre queste cause per altri sistemi.

vatizzazione della politica”, cioè l’accesso alla autorità politica utilizzato a fine privati. La mobilitazione non può essere che individualista, esclusivamente nella corruzione e prevalentemente nel clientelismo.

Corruzione e clientelismo possono incrociarsi e confondersi: l’una può essere strumento dell’altro e viceversa. Nella realtà concreta può manifestarsi una mescolanza di atteggiamenti e di comportamenti.

A livello analitico la distinzione di clientelismo *versus* corruzione è necessaria e, fortunatamente, possibile.

La prima differenza è la risorsa dello scambio: nel clientelismo il favore è scambiato con il *voto*, nella corruzione con il *denaro*. Se le prestazioni del patrono del clientelismo sono varie, nella corruzione sono soltanto economiche. La seconda è il tipo di legame: nel clientelismo c’è la subordinazione del cliente al patrono, nella corruzione non c’è subordinazione di alcuno.

La terza è la “segretezza” che vale soltanto per la corruzione. Si è visto sopra che gli scambi clientelari sono visibili, hanno un linguaggio, possiedono rituali. Si è visto, inoltre, che negli stessi scambi le risorse elargite dal patrono cambiano ogni volta. Il clientelismo si muove dall’alto verso il basso e viceversa. La corruzione si muove dal basso, dalle imprese.

Il vincolo del clientelismo è verticale, quello della corruzione è orizzontale. La relazione di corruttela è fra uguali che stabiliscono un contratto; la relazione clientelare è fra diseguali, collocandosi il patrono a livello più alto del cliente. Il contenuto dello scambio corrotto è il denaro – raramente altri favori, voto compreso. L’oggetto è definito. Il contenuto dello scambio clientelare sono invece favori di vario tipo da parte del patrono e il sostegno da parte del cliente.

Il contenuto della relazione di corruttela è illegale e illecito, quello della relazione clientelare non è necessariamente fuori o contro la legge. Ho detto che quando le relazioni clientelari cozzano con la legge, i soggetti nemmeno se ne preoccupano (i clienti spesso nemmeno lo sanno). I soggetti della relazione di corruttela, al contrario, sono consapevoli che le loro azioni sono contro la legge.

Gli attori della corruzione, corrotti e corruttori, decidono liberamente e fanno quello che fanno. La relazione del cliente con il patrono non sempre è volontaria, dipendendo dalla sua posizione.

Se il clientelismo si riferisce al potere, nella corruzione il potere è un mezzo, essendo ciò che preme sono i dividendi monetari che dal potere provengono.

Mi resta, infine, da contestare l’approccio funzionalista. Come per il clientelismo, questa interpretazione sottovaluta i costi per la democrazia: tollerare la corruzione genera o aumenta sfiducia verso lo Stato di diritto,

impedisce la maturazione di una coscienza partecipativa e distrugge qualsiasi percezione degli interessi collettivi.

Affronto ora il tema teorico che più mi interessa, corruzione *versus* cultura politica.

Il riferimento ad un substrato di cultura per spiegare, intendere e perfino definire la corruzione è frequente tanto nella letteratura scientifica quanto nel linguaggio quotidiano. Si fanno riferimenti alla cultura politica e religiosa dei popoli, ai caratteri nazionali o regionali, alle mentalità e alle tradizioni.

Per un verso si potrebbe intendere che la corruzione trovi *spiegazione*, fra le tante, nella cultura, intesa sia in senso antropologico che politico. Per altro verso è vero che la corruzione può essere *parte* di una cultura politica, ma non è essa stessa cultura politica.

La mia proposta è che si deve collocare la cultura politica *prima* della corruzione, nel senso che essa favorisce un ambiente disposto ad accettare le pratiche corrotte. Ma la corruzione è un fenomeno che sta *fuori di una cultura*, mai è parte di una cultura.

Le argomentazioni di coloro che sostengono che la corruzione sia una cultura politica sono sottili, però né rigorose, né convincenti. La loro tesi principale è che la corruzione sarebbe una cultura politica, perché ha una storia e una lunga durata, i suoi riti e i suoi simboli, i suoi (dis)valori. In alcuni contesti indifferenza e rassegnazione nascerebbero da scetticismo accompagnato da cinismo. Così, ad esempio, gli elettori scelgono candidati notoriamente corrotti *non nonostante*, ma *perché* corrotti.

Ebbene, sostengo che la corruzione non è una cultura politica, nel senso che ho cercato di definire sopra. Nella corruzione ci sono attitudini, modelli di comportamento, abiti condivisi. Però mai si forma un codice simbolico, mai nasce un’esperienza collettiva, nonostante l’esistenza di un ambiente e l’alto numero degli attori. La corruzione rimane sempre una faccenda *individuale*. Se nascono reti non sono le reti di un sistema culturale.

Il tratto principale è la coscienza *soggettiva*, magari residuale, di realizzare un’infrazione della legge. A differenza degli attori del clientelismo corruttori e corrotti fanno di star commettendo un delitto. Ne è prova la ricerca del segreto. L’atto è volontario, perfino quando c’è il ricatto o altre forme di costrizione.

La corruzione va quindi considerata un *mezzo*, non la sostanza di una cultura politica. La corruzione è una *maniera di agire*, mentre una cultura è una *maniera di essere* – come lo è, appunto, il clientelismo.

Una cultura politica può essere l’*humus* che genera e feconda la corruzione: ecco perché la corruzione sta *fuori*, non *dentro* una cultura politica. Semmai culture politiche differenti generano gradi e forme differenti di corruzione e differenti livelli di accettazione. Possono

cambiare, anche rapidamente. Come non avviene con il clientelismo.

Possibile che una corruzione estesa e durevole crei apatia, scetticismo e cinismo politico nei cittadini. Possibile che il comportamento corrotto delle élites arrivi a godere di una complicità silenziosa delle masse. Ciò può avere effetti su una cultura politica, ma soltanto quale impulso esterno.

Infine, relativamente al problema della democrazia e del suo funzionamento, pare evidente che una cultura politica che genera o tollera la corruzione si trovi lontano da una cultura democratica.

La corruzione è un pericolo e una minaccia per la democrazia, sia perché toglie trasparenza ai processi delle scelte decisionali, sia perché distribuisce arbitrariamente potere e risorse.

#### CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E SISTEMA POLITICO

Per il terzo corno della triade i riferimenti ai casi italiani sono ineludibili. Non solo la mafia è diventata fenomeno e termine usati in mezzo mondo. La nozione “criminalità organizzata” è stata introdotta dalla giurisprudenza e dalla legislazione italiane. Accanto alla mafia siciliana si annoverano la ‘ndrangheta calabrese e la camorra napoletana e magari la sacra corona pugliese.

La caratteristica della criminalità organizzata italiana è l'intervento nella lotta politica fino all'atto estremo della violenza. Come altrove nel mondo, ma forse più che altrove. Per agire in politica la criminalità organizzata utilizza mezzi legali e illegali. Fra i legali si possono annoverare la fiducia, la fedeltà, l'interesse, le relazioni clientelari e il contesto socio-culturale. Fra gli illegali: la corruzione, la intimidazione, il ricatto e, s'intende, la violenza.

Il binomio “mafia e politica” ricorre spesso in molte forme di comunicazione, ma va declinato per circostanze e situazioni. Nessuno dubita, tuttavia, che esista una cultura mafiosa e che essa conti nei rapporti politici. I contributi degli antropologi ci dicono di riti e di miti, di credenze e di regole, di simboli e di modelli di comportamento. Di codici di amicizia e di doveri, di regola del silenzio e del segreto.

Il tutto coinvolge larghi strati sociali e detta i comportamenti politici. Anche gli strumenti illegali sono accettati come normali per la risoluzione dei conflitti.

Perfino le commissioni di indagine e le inchieste parlamentari messe in piedi in Italia arrivano a parlare di «morale mafiosa» e di un comportamento mafioso diffuso per la disposizione ad accettare valori e stili di comportamento. La cultura mafiosa è divenuta costume, addirittura una forma di socializzazione per i giovani.

In tutti i livelli del discorso sulla criminalità organizzata ricorre spesso il clientelismo. L'una e l'altro hanno molto in comune, anche la struttura diadica con la subordinazione di un cliente al patrono. In questa situazione di diseguaglianza lo scambio di risorse si produce in maniera reciproca, però asimmetrica. Ovviamente i vincoli sono più forti nella criminalità.

Il contenuto dello scambio è in ambedue diffuso e non specifico, pur essendo la protezione la risorsa più sicura dei potenti.

Tanto la criminalità che il clientelismo sono forme di politica informale, che sfruttano la sfiducia generalizzata esistente in società disarticolate, dove faticano a emergere solidarietà collettive.

Il tratto fondamentale in comune è l'obbiettivo del potere.

In ambedue fedeltà e rispetto giocano un ruolo importante. Però, mentre nella relazione clientelare quei sentimenti tendono a rimanere, nella relazione con la criminalità organizzata si rompono con la violenza. La relazione clientelare è sempre consensuale, l'altra si basa spesso sulla minaccia o sull'uso della violenza.

I mezzi del clientelismo sono sempre legali e leciti, dentro un margine di discrezionalità delle norme giuridiche e amministrative. La criminalità usa mezzi illegali e illeciti. Ma ne usa anche di leciti, fra i quali proprio le pratiche clientelari, distribuendo favori e manipolando voti.

Infine, le pratiche clientelari sono aperte e pubbliche, non occulte e segrete come le azioni della criminalità.

Però, c'è la caratteristica essenziale che lega i due fenomeni: la loro appartenenza alla cultura politica, la loro *maniera di essere*. La corruzione, invece, ho già detto che è una *maniera di agire*. Fra corruzione e criminalità c'è una linea di confine. Ciò non toglie che la criminalità trovi anche nella corruzione un mezzo potente per conseguire il suo obbiettivo, il potere. C'è uno scambio fra corrotti e mafiosi, prestando talvolta questi ultimi il “braccio armato” ai primi.

In comune corruzione e criminalità hanno la segretezza e le pratiche illegali. Nella corruzione c'è la consapevolezza di essere contro la legge in un quadro di valori dettati dallo Stato e dall'etica ambientale; i mafiosi hanno un quadro di riferimenti alternativi allo Stato e hanno una propria etica.

Concludo con il riferimento alla funzione della criminalità nel sistema. Se ci sono esperti che giudicano positiva la funzione del clientelismo e della corruzione per “umanizzare” le relazioni sociali, politiche e amministrative nei sistemi politici, nessuno, mi pare, ha osato valorizzare in questo senso la presenza della criminalità.



### RICAPITOLANDO CON TRE SCHEMI E ALCUNE PROPOSTE TEORICHE

Termino con una ricapitolazione per proporre alcune conclusioni di carattere generale.

Intanto propongo tre schemi con gli elementi che avvicinano o distinguono i concetti che definiscono i tre fenomeni. Si vedano le tre figure.

Per quanto rigidi i tre schemi possono offrire un'utile cornice di comparazione del clientelismo, della corruzione e della criminalità organizzata come dovrebbe risultare dalle mie precedenti argomentazioni. I tre schemi non corrispondono alla ricchezza e alla complessità della triade, al loro incrociarsi in concreto e alla loro costante evoluzione. Come tutti gli schemi, tuttavia, hanno una loro utilità e possono stimolare ulteriori riflessioni. Anche se ritengo di non aver abbracciato tutta la problematica.

Intendo ritornare a segnalare le differenze che aiutano a tracciare i confini fra i tre concetti, con l'ovvia avvertenza che concetti e confini sono astrazioni, come tali lontano dalla realtà empirica.

Per quanto riguarda la posizione degli attori, risulta che la corruzione è totalmente differente dal clientelismo e dalla criminalità organizzata. Nello scambio corrotto gli attori sono allo stesso livello – anche se qualcuno fra loro lamenti, dopo aver commesso il reato, di essersi dovuto sottomettere a un contraente potente e arrogante (il politico).

Clientelismo e criminalità organizzata hanno aspetti comuni. Soltanto che nella sfera della criminalità l'attore che sta al livello superiore può far ricorso alla forza, sia sotto forma di minaccia (il ricatto), sia di vera esecuzione. Nel clientelismo, invece, è del tutto escluso qualsiasi tipo di violenza.

Nella modalità dello scambio corrotto la relazione fra due individui è orizzontale, nel clientelismo e nella criminalità le relazioni sono gerarchiche e, pur essendo anche individuali, possono dar vita a reti molto articolate.

La volontarietà è presente in tutti e tre gli schemi. Ma nel clientelismo e nella criminalità la volontarietà si fonda su un condizionamento di tipo collettivo, cioè culturale; nella corruzione la volontarietà è opzione individuale. Nei primi due la volontarietà si alimenta di "ovvietà" condivise, nel terzo ha consapevolezza della scelta.

Nella volontarietà degli attori della criminalità organizzata non manca una dose di coercizione, come indicato nelle figure. Anche i corruttori protestano talvolta di essere stati obbligati a delinquere per aver sofferto coercizione da parte di politici troppo forti: il che non può essere accettato, intanto perché i potenziali corrut-

tori potevano rifiutare il ricatto, poi perché, così affermando, dimostrano che erano consapevoli di star delinquendo – ciò che vale ai miei scopi analitici.

Infine, fra le modalità si devono sottolineare le più importanti, quelle che aiutano di più a identificare le differenze fra corruzione e criminalità da un lato e clientelismo, dall'altro.

Mi riferisco al carattere di segreto e di occulto che caratterizza quasi sempre la criminalità organizzata e che caratterizza gli atti corrotti. Mi riferisco inoltre alla illegalità che colloca tanto la criminalità quanto la corruzione fuori e contro la legge. Mentre le pratiche clientelari non si collocano necessariamente contro la legge e, se lo sono, non sono percepite come tali dagli attori.

Quanto al contenuto dello scambio, tanto nelle relazioni clientelari quanto in quelle della criminalità organizzata, alla protezione del più forte corrisponde il sostegno del più debole, mentre i favori sono vari e mutevoli. Nelle relazioni corrotte l'oggetto dello scambio è sempre e soltanto il denaro. Se ho messo il denaro anche nella colonna della criminalità, ciò perché il denaro è divenuto più importante nelle attività mafiose.

Sul punto degli obbiettivi la mia proposta può essere la più controversa. Di fronte al ventaglio dei casi italiani resto convinto che corruttori e corrotti soltanto maneggiano il denaro. Mentre nelle relazioni clientelari e nella criminalità organizzata, la posta in gioco è il potere.

Resta da ritornare sul ruolo del contesto culturale.

Ebbene, per la loro lunga storia e per la loro evoluzione il clientelismo e la criminalità si presentano come

Fig. 1. Clientelismo *versus* corruzione.

Clientelismo	Corruzione
Posizione degli attori	
disuguaglianza asimmetria reciprocità subordinazione	uguaglianza simmetria reciprocità autonomia
Modalità dello scambio	
gerarchia verticale volontarietà trasparenza legale, lecito lealtà contesto culturale	parità orizzontale volontarietà segretezza illegale, illecito indifferenza interpersonale
Contenuto dello scambio	
sostegno/protezione diffuso	denaro
Finalità	
potere	denaro

Fig. 2. Corruzione *versus* criminalità organizzata.

Corruzione	Criminalità organizzata
Posizione degli attori	
uguaglianza simmetria reciprocità autonomia	disuguaglianza asimmetria reciprocità/ricatto subordinazione
Modalità dello scambio	
parità orizzontale segretezza volontarietà violenta illegale, illecito indifferenza interpersonale	gerarchia verticale segretezza volontarietà/ coercizione illegale, illecito lealtà contesto culturale
Contenuto dello scambio	
denaro	diffuso protezione
Finalità	
denaro	potere

autentiche forme culturali. La corruzione, invece, non è mai una cultura, tanto meno una cultura politica, per come ho definito la cultura politica all'inizio.

La relazione che può esserci fra corruzione e clientelismo è che la cultura clientelare e le sue pratiche possono fornire terreno fertile alla corruzione. Così come può accadere per una relazione fra corruzione e criminalità. La corruzione, inoltre, può essere un mezzo per la criminalità in luogo del ricatto e della violenza, ma soltanto un mezzo.

Di più. Se la triade, corruzione compresa, ha a che vedere con elementi culturali come l'*individualismo* e il *particolarismo*, c'è fra loro una differenza sostanziale. Il clientelismo e la criminalità sono comportamenti collettivi, cioè compartiti in quanto cultura, una cultura dove individualismo e particolarismo sono tratti costitutivi. La corruzione, anche quando è estesa, è fatta da comportamenti individuali.

Mi pare il caso di ripetere che clientelismo e criminalità sono *maniera di essere*, corruzione è *maniera di agire* e sta fuori di una cultura politica.

A proposito del funzionamento e del dispiegarsi di una democrazia si può concludere: clientelismo e criminalità, sacrificando legalità e libertà, sono *culture alternative* a una cultura democratica; la corruzione influisce su una cultura democratica, *pervertendola*.

Riprendo i termini della medicina proposti all'inizio.

Fig. 3. Clientelismo *versus* criminalità organizzata.

Clientelismo	Criminalità organizzata
Posizione degli attori	
disuguaglianza asimmetria reciprocità subordinazione	uguaglianza asimmetria reciprocità/ricatto subordinazione
Modalità dello scambio	
gerarchia verticale volontarietà trasparenza legale, lecito lealtà contesto culturale	gerarchia verticale volontarietà/ coercizione segretezza illegale, illecito lealtà contesto culturale
Contenuto dello scambio	
sostegno/protezione diffuso	protezione diffuso
Finalità	
potere	potere

Se la fisiologia è il *funzionamento* di un organismo, ebbene il clientelismo è una fisiologia. Con i caratteri, i suoi effetti il clientelismo è consustanziale a tutti i sistemi politici. È stata la regola, mentre la democrazia partecipativa e cosciente è l'eccezione. Accettato e praticato, il clientelismo si trova in tutti i tempi e sotto tutti i cieli, sia pure in grado e qualità differenti.

Anche la criminalità organizzata è una fisiologia e può valere in molti sistemi. L'esperienza italiana ci dice che i modelli di comportamento e i valori mafiosi compartiti, le pratiche sociali e politiche mafiose, il gran numero di soggetti coinvolti e altri elementi consentono di classificare la criminalità organizzata come una cultura politica.

Vero è che, nei casi italiani, l'espansione dei traffici mafiosi, l'importanza del denaro e l'aumento della ferocia sembrano indicare il salto verso la criminalità "normale". Ciò potrebbe significare che la criminalità organizzata italiana si trasforma in una *patologia*, un'infermità del sistema.

Patologia è la corruzione. Ogni forma di corruzione, anche le minori della vita quotidiana, sono perversioni del sistema sociale e politico. Per gli atti corrotti non c'è nessuna giustificazione di tipo ambientale. Se pur diffusa in tutti i sistemi e talvolta tollerata, la corruzione è una malattia.

Le fisiologie possono servire agli organismi, le patologie li deteriorano.

Il clientelismo, come fisiologia, può servire in ogni sistema politico per regolare i conflitti e garantire equilibri, ma non serve mai la crescita democratica. La criminalità, fisiologia o patologia che sia, è sempre pericolosa per la democrazia. La corruzione, patologia, mortifica e atrofizza la democrazia.

La triade dà vita a democrazie imperfette. Chi desidera o auspica democrazie se non perfette, meno imperfette non può che combattere la triade. Per farlo occorre conoscerle meglio. Anche i tentativi di miglior definizione possono servire.