

ANFACI - Università Bocconi

**“Le sfide della legalità conveniente.
Per una pedagogia civile”**

Intervento introduttivo

Salvatore Rossi

Direttore Generale della Banca d'Italia e Presidente dell'IVASS

Milano, 26 giugno 2015

Ringrazio l'Associazione Nazionale Funzionari Amministrazione Civile dell'Interno per l'invito a partecipare a questo convegno e a introdurre la discussione¹. Il tema non potrebbe essere più "caldo", alla luce della sequela di cronache da cui siamo quasi quotidianamente colpiti; esse ci trasmettono, con angosciosa evidenza, il senso di una perdita diffusa, nella società italiana, del rispetto per la legalità; più in generale, di spirito civico.

L'attenzione spasmodica che i mezzi di comunicazione di massa riservano ai fatti di corruzione e di criminalità non deve farci perdere il senso delle proporzioni: gran parte della società italiana è sana, ciascuno di noi è circondato da tante brave persone nella vita familiare e di lavoro e ne fa ogni giorno esperienza, magari senza troppo badarci, perché il buono non fa notizia.

Tuttavia, anche posto che vi sia da parte dei *media* una rappresentazione a volte enfatica e generalizzante degli episodi di illegalità, abbiamo tutti la precisa percezione che l'Italia soffra in misura accentuata, nel novero dei paesi avanzati, di questa patologia sociale: dai mille comportamenti micro-illegali dei cittadini, a fenomeni via via più gravi di corruttibilità o corruzione di chi ha responsabilità pubbliche, fino alla grande criminalità organizzata. Purtroppo analoga percezione è acuta all'estero: le classifiche internazionali in questo campo ci collocano sempre in posizioni basse, a volte più da paese in ritardo di sviluppo che da paese avanzato.

Il tema di questo convegno non è però, genericamente, la legalità come bene scarso; è più circoscritto, e io vorrei aderirvi fedelmente. Ci vengono proposti due assunti: 1) che la legalità sia "conveniente"; 2) che occorra una "pedagogia civile" per mostrarlo.

¹ Ringrazio anche Marco Tonello, del Dipartimento Economia e Statistica della Banca d'Italia, per avermi aiutato a preparare questo intervento.

Offrirò allora qualche considerazione su entrambi i punti. Mi baserò su un mio altro intervento pubblico recente su temi analoghi, di cui riporterò ampi stralci². Porterò un contributo da economista, quindi da analista – anche quantitativo – dei comportamenti economici individuali e collettivi. Mi sovverrà l’esperienza pratica di lavoro in due istituzioni che svolgono funzioni di interesse pubblico – la Banca d’Italia e l’Istituto per la Vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) – che fronteggiano a volte casi di illegalità nei terreni in cui operano e cercano esse stesse di preservare al loro interno presidi di correttezza.

La legalità conviene?

Inizio dall’assunto che la legalità sia conveniente. È vero? Conveniente per chi? E, soprattutto, quanto?

La convenienza a cui farò riferimento è macroeconomica. La questione quindi è: una collettività (nazione, regione) in cui il tasso di legalità è più alto ne trae vantaggi in termini di benessere materiale complessivo e di traiettoria di sviluppo economico?

La risposta, se la si vuole ben fondare sull’evidenza empirica, non è scontata.

Intanto è molto difficile misurare i fenomeni di cui parliamo, in qualche caso impossibile. Ad esempio, le statistiche ufficiali sulla criminalità rilevano i casi conclamati, quelli scoperti dalle Forze dell’ordine; le azioni criminali che sfuggono al loro occhio, per quanto attento, restano sommerse anche nelle statistiche. Se si cerca di ovviare al problema facendo ricorso a sondaggi campionari, di cosiddetta “vittimizzazione”, si rischia, all’opposto, di sovrastimare il fenomeno³.

² S. Rossi, “Istruzione, legalità, sviluppo economico”, Lectio magistralis, LUMSA Sede di Palermo, 29 aprile 2015.

³ L. Rizzica e M. Tonello (2015), “Media exposure and corruption perceptions”, Banca d’Italia, Temi di Discussione, in corso di pubblicazione.

Ma anche ammesso che si disponga di una stima affidabile della “quantità” di illegalità in un dato periodo, correlarla con indicatori di benessere o di sviluppo economico è un esercizio tecnicamente arduo. Vanno individuati i canali di trasmissione attraverso cui una minor legalità deprime benessere e sviluppo. Ad esempio, è presumibile che le imprese produttive subiscano costi aggiuntivi se operano in un ambiente a bassa legalità, costi che le rendono meno efficienti e competitive e si riverberano quindi sulla performance macroeconomica del paese. Ma la questione è concettualmente complessa. Questi costi si dividono in almeno tre categorie: costi di prevenzione (ad esempio per assicurazioni e sicurezza); costi diretti (come il "pizzo"); partecipazione ai costi sostenuti da tutta la collettività in relazione alle indagini giudiziarie e alla esecuzione delle pene. Tutti difficili da identificare e misurare. Vi si aggiunge, a livello dell'intera intera società, una distrazione di risorse pubbliche da allocazioni efficienti, volte ad accrescere la ricchezza nazionale, verso usi distruttivi, di pura difesa della integrità della macchina sociale (polizia, giustizia, ecc.). Vi si aggiunge soprattutto la distorsione del mercato che le interferenze della criminalità inducono nel funzionamento dell'economia, in particolare nella libera concorrenza.

Quest'ultimo è fenomeno particolarmente insidioso. Esso è indubbiamente fonte di perdite macroeconomiche, ma può paradossalmente essere percepito da alcune imprese come benefico dal loro punto di vista microeconomico: un commerciante che si veda imporre il pizzo può riceverne in cambio l'assicurazione non solo di non subire violenze, ma anche di essere protetto dall'arrivo di concorrenti in prossimità della sua bottega, a questo fine opportunamente intimiditi. Spesso anche la corruzione di chi ha pubbliche funzioni ha lo scopo di impedire la concorrenza per avvantaggiare il corruttore.

Grazie anche a innovazioni nei metodi di stima e alla disponibilità di basi dati più ricche, possiamo affermare come la criminalità in generale, anche nella forma subdola della corruzione, imponga ingenti costi diretti al sistema economico. In che modo si può giungere a una tale conclusione con criteri robusti, non solo per via

intuitiva? La difficoltà analitica sta nell'isolare empiricamente gli effetti depressivi della presenza criminale da quelli dovuti a ogni altra causa. Moderne tecniche econometriche (Synthetic Control Analysis) ci vengono in aiuto.

Per illustrarlo faccio riferimento a una ricerca molto recente di un docente di questa università⁴, che ha usato una scorciatoia concettuale equivalente a un esperimento naturale: anziché concentrarsi sulle regioni italiane che sono storicamente afflitte dal fenomeno mafioso, la ricerca si è volta a due regioni (Puglia e Basilicata) in cui l'affacciarsi della criminalità organizzata su vasta scala è relativamente più recente, risalendo alla fine degli anni '70. Confrontando la performance economica delle due regioni in esame, prima e dopo il "contagio", con quella di regioni italiane del Centro-Nord dalle caratteristiche socio-economiche inizialmente simili ma immuni dal contagio, si può calcolare come l'arrivo della grande criminalità abbia abbassato il sentiero di crescita delle due regioni di 16 punti percentuali in trent'anni, essenzialmente scoraggiando gli investimenti privati. E dire che la loro dinamica di sviluppo prima del contagio era superiore a quella del campione controfattuale!

È di speciale interesse investigare i danni inflitti all'economia da quel particolare canale criminale che è la corruzione di decisori pubblici. Gli studi disponibili fanno principalmente uso di indicatori di corruzione ricavati da denunce di reati contro la pubblica amministrazione, oppure di indicatori transnazionali di percezione della corruzione, come quelli forniti da *Transparency International* o dalla Banca Mondiale⁵.

Nella letteratura economica internazionale è stata dibattuta l'ipotesi paradossale che la corruzione e l'economia sommersa possano essere un lubrificante

⁴ Paolo Pinotti (2014), "The economic effects of organized crime: Evidence from Southern Italy", Banca d'Italia, Temi di Discussione N. 868 (in corso di pubblicazione su: *The Economic Journal*). I risultati di questo e di numerosi altri studi citati nel prosieguo sono stati anche riassunti in S.Rossi (2015), cit.

⁵ www.transparency.org/cpi2014, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

della crescita economica, almeno nel breve periodo⁶. Un'ipotesi moralmente aberrante, ma insidiosa se avesse ricevuto conferme empiriche. Nell'ultimo decennio un'ampia letteratura economica ha invece ragionevolmente dimostrato come la corruzione deprima sempre la crescita e indebolisca l'effetto che le risorse pubbliche, se impegnate in maniera efficiente, hanno sulla crescita, in quanto ne modifica l'allocazione spostandole verso progetti meno produttivi e costringe i cittadini a pagare un prezzo troppo alto per i beni e servizi oggetto delle transazioni corrotte⁷. Sono così confutate le teorie della corruzione come "olio del sistema".

Analisi con dati italiani non mancano. Una di esse ha recentemente confermato la correlazione negativa tra corruzione (misurata dal numero di consiglieri regionali indagati per reati contro la pubblica amministrazione) e crescita economica nelle regioni italiane, negli anni 1980-2004⁸.

Un'altra evidenza empirica convincente si ottiene mettendo a confronto quanto è successo negli anni successivi ai due disastrosi terremoti in Friuli e in Irpinia⁹: l'afflusso di trasferimenti finanziari pubblici avrebbe sortito effetti opposti, di crescita in Friuli (oltre 20 punti percentuali in più rispetto al potenziale nell'arco di un ventennio) e di decrescita in Irpinia (oltre 10 punti in meno), attribuiti al ruolo svolto

⁶ Si vedano, tra gli altri: J. Svensson (2005), "Eight Questions about Corruption", *Journal of Economic Perspectives*, 19(3):19-A3; T. Aidt (2009), "Corruption, Institutions, and Economic Development", *Oxford Review of Economic Policy*, 25(2):271-291; P. Bardhan (1997), "Corruption and Development: A Review of Issues", *Journal of Economic Literature*, 35(3):1320-1346. P. G. Méon e K. Sekkat (2009), "Does Corruption Grease or Sand the Wheels of Growth?", *Public Choice* Vol. 122(1/2): 69-97; P. Méone L. Weill (2010), "Is Corruption an Efficient Grease?" *World Development*, 38(3):244-259.

⁷ Cfr. per una recente rassegna: N. Fiorino e E. Galli (2013), "La corruzione in Italia", Bologna, Edizioni Il Mulino.

⁸ N. Fiorino, E. Galli e I. Petrarca (2012), "Corruption and Growth: Evidence from the Italian regions", *European Journal of Government and Economics*, Vol. 1(2).

⁹ G. Barone e S. Mocetti (2014), "Natural disasters, growth and institutions: A tale of two earthquakes", *Journal of Urban Economics*, Vol. 84(C): 52-66.

in Irpinia dalla criminalità organizzata, che avrebbe distratto i fondi pubblici corrompendo i gestori locali, e più in generale dalla minore qualità delle istituzioni.

Un altro studio¹⁰ si è dedicato a investigare l'influenza della criminalità organizzata, sempre per via corruttiva, sull'attribuzione degli incentivi pubblici alle imprese offerti dalla Legge 488/92. Classificando i vari comuni italiani per presenza criminale, rilevando i reati ex articolo 416-bis del Codice Penale (associazione a delinquere di stampo mafioso) e i casi di scioglimento del Consiglio comunale per infiltrazione della criminalità organizzata (ex art. 143 e ss. D. Lgs. 267/2000), si trova che, a parità di altre condizioni, più criminalità è presente e più incentivi pubblici arrivano: non per maggior merito delle imprese riceventi, ma per cattive decisioni pubbliche, presumibilmente orientate da fenomeni corruttivi.

Come insegnare, e a chi, che la legalità è conveniente

Il secondo importante spunto che viene dal titolo di questo convegno è che occorra una “pedagogia civile” per insegnare a tutti che la legalità è conveniente. Vorrei soggiungere: iniziamo dalla pedagogia *tout court*, cioè dalla scuola; quindi, dalla formazione civile di chi è in età verde e più facilmente può assorbire questo insegnamento.

Faccio ancora riferimento al contributo della letteratura economica di taglio empirico, iniziando da quella che si è occupata del nesso fra istruzione scolastica e criminalità comune.

Numerosi studi basati su dati americani e inglesi hanno provato come l'aumento del livello di istruzione abbia un effetto generale di riduzione della propensione degli individui a commettere crimini nell'età adulta. Si stima che un incremento medio del 10 per cento degli anni di istruzione determini una riduzione di

¹⁰ G. Barone e G. Narciso (2013), “The effect of organized crime on public funds”, Temi di discussione, 916, Banca d'Italia (In corso di pubblicazione su: *Journal of Urban Economics*).

oltre il 2 per cento dei crimini contro la proprietà commessi dagli adulti tra 18 e 40 anni di età¹¹.

Più dibattuta è la questione se offrire più istruzione agli adolescenti (ad esempio estendendo la durata della scuola dell'obbligo) ne riduca il tasso di criminalità. Sono state indagate tre possibili modalità; due virtuose, la terza dubbia:

- *l'accumulazione di capitale umano* è la prima modalità; essa causerebbe un aumento del costo-opportunità di commettere crimini e un abbassamento dell'inclinazione al rischio degli individui. Un tale effetto, all'opera certamente fra gli adulti, può agire anche sugli adolescenti se si riesce a far acquisire loro consapevolezza del fatto che l'investimento in istruzione li premierà nella vita adulta in termini di maggiori guadagni e opportunità di affermazione professionale;

- *l' "incapacitazione"* è la seconda modalità, cioè l'effetto meccanico secondo cui costringendo i ragazzi a stare a scuola li si sottrae alla strada, scuola di criminalità¹²;

- *le interazioni sociali* all'interno della scuola (*peer effects*) e all'esterno (*criminal networks*) costituiscono la terza modalità e giocano un ruolo ambiguo: anche alcune scuole possono essere accademia di criminalità¹³. Si è stimato che

¹¹ R. Hjalmarsson e L. Lochner (2012), "The impact of education on crime: international evidence", *CEsifo DICE Report 2/2012*. S. Machin, O. Marie e S. Vujic (2011), "The Crime Reducing Effect of Education", *The Economic Journal*, 121. L. Lochner e E. Moretti (2004), "The Effect of Education on Crime: Evidence from Prison Inmates, Arrests, and Self-Reports", *American Economic Review*, 94(1): 155-189.

¹² M. D. Anderson (2014), "In school and out of trouble? The minimum drop out age and juvenile crime", *The Review of Economics and Statistics*, 96(2): 318-331. M. E. Bertheleon e D. I. Kruger (2011), "Risky behavior among youth: Incapacitation effects of school on adolescent motherhood and crime in Chile", *Journal of Public Economics*, 95.

¹³ P. Bayer, R. Pintoff e D. E. Pozen (2009), "Building Criminal Capital Behind Bars: Social Learning in Juvenile Corrections", *The Quarterly Journal of Economics*.

quando le scuole americane chiudono per scioperi i minori commettono, è vero, più crimini contro la proprietà, ma anche meno violenze¹⁴.

Poiché stiamo parlando di fenomeni sociali, fortemente influenzati da storia e costumi delle diverse collettività, è importante capire se vi siano evidenze empiriche specifiche per l'Italia. La risposta è sì, e vi hanno recentemente contribuito anche economisti della Banca d'Italia.

La "riforma Berlinguer" entrata in vigore nel 1999, che innalzò di un anno l'obbligo di frequenza scolastica, offre l'occasione di un esperimento naturale: confrontare i tassi di criminalità minorile delle coorti di ragazzi coinvolti dalla riforma con quelli delle coorti precedenti. Si è allora stimato che se il tasso di scolarizzazione aumenta, a parità di ogni altra condizione si ottengono effetti divaricati al Centro-Nord e al Sud: nella prima area del Paese la criminalità minorile scema; al Sud sale. Al Centro-Nord sembrano attivarsi positivamente fenomeni di incapacitazione, mentre al Sud prevale l'effetto di accumulazione di "capitale criminale", per le influenze dei cattivi compagni, già legati alla criminalità organizzata, con cui si trascorre più tempo a scuola¹⁵.

Questi risultati sollevano una questione rilevante di politica scolastica. Essi suggeriscono che nelle aree più infiltrate dalla criminalità può non bastare allungare il tempo dell'obbligo scolastico: ciò che è importante è la qualità dell'insegnamento che si impartisce, al cui centro vanno messi i valori civili di buon comportamento nella società. Il compito non è facile, perché è la stessa diffusione della criminalità a far

¹⁴ B. A. Jacob e L. Lefgren (2003), "Are Idle Hands the Devil's Workshop? Incapacitation, Concentration, and Juvenile Crime", *American Economic Review*, 93(5): 1560-1577. J. Luallen (2006), "School's out... forever: a study of juvenile crime, at risk youths and teachers strikes", *Journal of Urban Economics*, 59.

¹⁵ Y. Brillì e M. Tonello (2015), "Rethinking the crime reducing effect of education? Mechanisms and evidence from regional divides", Banca d'Italia, Temi di Discussione, 1008.

apparire poco redditizio studiare e a stimolare l'emigrazione degli studenti più capaci, con effetti di impoverimento del capitale umano e sociale¹⁶.

In generale, l'istruzione favorisce lo sviluppo di attitudini "pro-sociali", quali la fiducia nel prossimo, la reciprocità, l'abitudine a cooperare. Ricerche condotte in Italia utilizzando i dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie condotta dalla Banca d'Italia attribuiscono alle persone più istruite una più alta propensione media a cooperare con gli altri, a nutrire più interesse per la politica, per il volontariato e per forme associative religiose e culturali¹⁷; esse appaiono anche più dotate di talenti individuali come la pazienza e la focalizzazione sugli obiettivi: *soft skills*, che una vasta letteratura psicologica ed economica identificano come fattori di successo nel lavoro e nelle relazioni sociali¹⁸.

Queste attitudini arginano la diffusione della criminalità.

Buone norme sociali fanno percepire agli individui un più alto costo psicologico della loro violazione e creano l'attesa di comportamenti conformi anche negli altri membri della collettività. Più ambiguo è il ruolo delle reti sociali: in ultima istanza, anche le reti criminali sono reti sociali. Un plausibile punto di discriminazione sta nel loro grado di apertura e di universalismo, come posto in luce da una recente ampia ricerca sul capitale sociale svolta in Banca d'Italia¹⁹: reti sociali chiuse, di tipo

¹⁶ N. D. Coniglio, G. Celi e C. Scagliusi (2010), "Organized crime, migration and human capital formation: Evidence from the South of Italy", WP No. 28, Dipartimento di Scienze Economiche e Metodi Matematici, Bari.

¹⁷ G. de Blasio e G. Nuzzo (2010), "Individual determinants of social behavior", *The Journal of Socio-Economics*, 39, 4, August, 466-473.

¹⁸ J.J. Heckman, J. Stixrud, e S. Urzua (2006), "The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior", *Journal of Labor Economics*, Vol. 24(3): 411-482; F. Cunha e J. J. Heckman (2010), "Investing in Our Young People", NBER Working Papers 16201, National Bureau of Economic Research, Inc.

¹⁹ Una sintesi dei diversi lavori è nel volume *Capitale sociale, Economia e Politica Economica* (2014), Banca d'Italia (<http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/collana-seminari-convegni/2014-0017/Capitale-sociale-n-17.pdf>).

particolaristico e familistico, si associano con elevati livelli di criminalità e bassi livelli di sviluppo.

Fin qui sul rapporto fra istruzione e criminalità in senso generale. Se restringiamo l'attenzione a quella particolare forma di criminalità che è la corruzione l'analisi si fa più scivolosa. Osserviamo come la corruzione sia presente a ogni livello di istruzione; anzi, più si è istruiti più si è esposti al rischio di corruzione²⁰. D'altro canto, è pur vero che chi ha un'istruzione più elevata ha una percezione più informata e realistica dei piccoli fenomeni corruttivi riscontrabili nelle quotidiane interazioni con le amministrazioni pubbliche, meno distorta dalle cronache scandalistiche²¹.

Insomma, l'istruzione, la scuola, l'università, sono fondamentali. Insegnare ai bambini, agli adolescenti, ai giovani a rispettare le regole e a denunciare i comportamenti scorretti interrompe quel circolo vizioso che nasce dall'indulgenza verso comportamenti opportunistici nelle scuole e porta fino all'indulgenza verso la corruzione.

Buona pedagogia e accumulazione di capitale sociale si rafforzano reciprocamente. Si è osservato come il capitale sociale dei comuni italiani sia fortemente correlato con un indicatore particolare: il *cheating* – cioè l'imbroglio, tollerato o addirittura incoraggiato – nelle scuole elementari durante lo svolgimento dei test dell'INVALSI²². Ne deduciamo che nelle zone a più basso capitale sociale anche i più giovani sono propensi all'opportunismo illecito. Quest'ultimo, a sua volta, facilita il propagarsi di cattive norme sociali e di un generale sentimento di

²⁰ N. Mocan (2008), "What determines corruption? International evidence from microdata", *Economic Inquiry*, Vol. 46(4); Transparency International (2013), "Global Corruption Report: Education".

²¹ L. Rizzica e M. Tonello (2015), "Media exposure and corruption perceptions", Banca d'Italia, *Temi di Discussione*, in corso di pubblicazione.

²² M. Paccagnella e P. Sestito (2014), "School cheating and social capital", *Education Economics*, Vol. 22(4): 367-388. Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (www.invalsi.it).

indulgenza verso la disonestà, che la scuola dovrebbe, per prima, contrastare²³. Si è stimato che consentire a uno studente di copiare durante un test INVALSI innesca fenomeni di malsana cooperazione, imitazione e *peer pressure*, fino a raddoppiare gli effetti distorsivi nei risultati dei test. Tali effetti risultano maggiori nelle aree a capitale sociale più basso.

Nell'educazione alle buone norme – quindi, anche nella condanna delle pratiche di *cheating* – risiede il seme dell'educazione civile nella vita quotidiana.

3. Conclusioni

In questa mia introduzione mi sono volutamente tenuto lontano dai due ambiti disciplinari più direttamente chiamati in causa dal tema della legalità: il diritto, la filosofia morale. Non sono il mio mestiere, altri ne parleranno con cognizione di causa.

Credo però che, pur in un'ottica di legalità “conveniente”, le dimensioni giuridica ed etica vadano messe al centro del dibattito.

Il concetto economico di convenienza può essere utile anche a giuristi e filosofi.

Gli strumenti giuridici usati per contrastare corruzione e criminalità devono essere “convenienti”, cioè efficaci: non velleitari; non predisposti alla elusione, per oscurità o soverchia complessità di norme e procedure; non estranei, o addirittura ostili, al funzionamento di una economia moderna.

L'etica, privata e pubblica, deve trovare un fertilizzante per la sua diffusione nell'esempio dei tanti che la vivono senza neanche saperlo, perché la virtù civica è la loro normalità.

²³ C. Lucifora e M. Tonello (2015), “Cheating and social interactions. Evidence from a randomized experiment in a national evaluation program”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 115: 45-66.