



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Per un'analisi critica del tema della corruzione nella corrente dominante gli studi sullo sviluppo: percorsi teorici e riflessioni dai territori marginali dell'Odisha (India)

*Matilde Adduci**

Abstract

The rise and consolidation of neoliberalism witnessed, *inter alia*, the emergence of a discourse on the causes of poverty centred on public corruption, which has informed the mainstream of development. In this perspective, the goal of “long-term economic growth and shared prosperity” has to be achieved – parallel to the implementation of core economic reforms – by combating corruption. As a matter of fact, governments of developing countries are called upon to fight corruption, under the watchful eye of a civil society, which is presumed not to question the framework of neoliberal reforms. Here, we would like to propose a critical reading of this normative framework by questioning, in a historical perspective, the main theoretical assumptions underlying it as well as the notion of corruption, which informs it. Not least, we will raise the question of which spaces, if any, are left to take into consideration the role to be played by redistributive public policies in the struggle against poverty in the world's South. Finally, we will propose some reflections resulting from a long period of fieldwork research in the Indian state of Odisha, historically plagued by severe levels of material poverty and social inequality, and affected by the proliferation of corruption practices inherent to the exploitation of its abundant natural resources.

Keywords: Neoliberalism – Corruption – Poverty – International Development – Odisha

SOMMARIO: 1. L'emergere del Washington consensus e il nuovo consenso sulla corruzione. 1.1 Alle radici dell'immaginario sullo sviluppo prevalso con l'affermazione del neoliberismo. 2. La ridefinizione della corrente dominante gli studi sullo sviluppo e il riarticolarsi del discorso sulla corruzione. 2.1 L'introduzione di una nuova variabile. 3. Una riflessione dai margini. 4. Conclusioni.

* Ricercatrice in Storia e Istituzioni dell'Asia presso il Dipartimento di Studi Umanistici, Università di Torino. L'autrice ringrazia sentitamente i due revisori anonimi cui questo lavoro è stato sottoposto. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Christian Javier Mosquera Arias.

1. *L'emergere del Washington consensus e il nuovo consenso sulla corruzione*

Il secondo dopoguerra, come sappiamo, ha conosciuto un periodo della durata di oltre un venticinquennio di diffuso consenso, nell'universo capitalistico, intorno alla teoria keynesiana, con la conseguente piena legittimazione dell'intervento regolatore dello stato nei processi economici. In questo contesto, il Sud del mondo, ampiamente esposto ai drammatici costi economici e sociali dei processi di colonizzazione che si stava lasciando alle spalle, entrava nella cosiddetta età dello sviluppo¹. Se tale età era caratterizzata dal prevalere dell'idea secondo cui lo stato dovesse essere un agente cruciale degli attesi processi di sviluppo socio-economico, altrettanto diffusa era la concezione per cui le cause della povertà che affliggeva i paesi del Sud del mondo risiedessero principalmente nella mancanza di risorse, infrastrutture e macchinari². Si trattava di presupposti tanto solidi quanto ampiamente condivisi, sebbene l'età dello sviluppo fosse attraversata da vibranti dibattiti. Basti qui richiamare le controversie fra i fautori della teoria della modernizzazione – che in specie negli anni Cinquanta e Sessanta incarnava la corrente dominante gli studi sullo sviluppo – e gli studiosi che individuavano in essa “un'ortodossia positivista”, caratterizzata da un approccio storico e meccanicistico ai processi di trasformazione socio-economica, a cui opponevano elaborazioni per più versanti radicalmente differenti, quali lo strutturalismo e, successivamente, la teoria della dipendenza³. A questo proposito non appare superfluo ricordare, in questa sede, che dal versante dello strutturalismo si sollecitava la realizzazione di politiche redistributive tese alla democratizzazione della sfera economica e sociale – quali la promozione di sistemi di welfare, di aumenti salariali, di processi di riforma agraria – intese come strumenti cruciali per la lotta alla povertà, laddove si riteneva che tale fenomeno non sarebbe tramontato per automatismo, parallelamente al dispiegarsi della crescita economica⁴.

Ora, come ampiamente convenuto, l'ascesa del neoliberalismo, divenuto gradualmente egemonico sin dalla metà degli anni Settanta, a partire dal cuore dei paesi a capitalismo avanzato, ha segnato un mutamento di natura paradigmatica⁵. Basato sulla riaffermazione

¹ Si veda, a questo proposito, C. Leys, *The Rise and Fall of Development Theory*, James Currey, 1996; P. Preston, *Development Theory: An Introduction*, Blackwell, 1997; T.J. Byres, *Neoliberalism and Primitive Accumulation in Less Developed Countries*, in A. Saad-Filho, D. Johnston, (Eds.), *Neoliberalism: A Critical Introduction*, Pluto Press, 2005, 83-90.

² A. Saad-Filho, *From Washington to post-Washington Consensus: Neoliberal Agendas for Economic Development*, in A. Saad-Filho, D. Johnston, *Neoliberalism: A Critical Introduction*, cit., 114. In merito a questo tema si rimanda anche a C. Leys, *The Rise and Fall of Development Theory*, cit.; P. Preston, *Development Theory: An Introduction*, cit.

³ Per un approfondimento di tali dibattiti si rimanda a P. Preston, *Development Theory: An Introduction*, cit.; B. Sufcliffe, *The Place of Development in Theories of Imperialism and Globalization*, in R. Munck, D. O'Hearn (Eds.), *Critical Development Theory: Contributions to a New Paradigm*, Zed Books, 1999, 135-154.

⁴ A. Saad-Filho, *The Rise and Decline of Latin American Structuralism and Dependency Theory*, in K.M. Jomo, E. Reinert, (Eds.), *The Origins of Development Economics: How Schools of Economic Thought have Addressed Development*, Zed Books, 2007, 132-133.

⁵ La letteratura su questo tema è molto ampia, qui ci limitiamo a rimandare a D. Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press, 2005; P. Dardot, C. Laval, *The New Way of the World: On Neoliberal Society*, Verso, 2013; D. Cahill, *The End of Laissez-Faire? On the Durability of Embedded Neoliberalism*, Edward Elgar, 2014; B. Fine, A. Saad-Filho, *Thirteen things you need to know about neoliberalism*, in *Critical Sociology*, No. 4-5, 2017.

della supremazia delle forze di mercato rispetto all'intervento dello stato in ambito socio-economico, il neoliberismo ha aperto la strada a estesi programmi di liberalizzazione, deregolamentazione e privatizzazione delle attività economiche. La diffusione del neoliberismo nel Sud del mondo, avvenuta a partire dai primi anni Ottanta sulla scia della crisi debitoria allora esplosa, ha dato impulso all'emergere della corrente di studi sullo sviluppo a tutt'oggi dominante, inizialmente nota come Washington consensus⁶, quindi riarticolatasi, attraverso passaggi raffinati, nel cosiddetto post-Washington consensus e, ancora, nell'approccio della *Inclusive Growth*, o crescita inclusiva. Sin dal suo emergere, il *mainstream* dello sviluppo informato dal neoliberismo ha dato corso a una radicale rivisitazione della lettura del ruolo dello stato prevalsa nell'età dello sviluppo e, contestualmente, è stato portatore di una nuova percezione circa le principali cause della povertà nel Sud del mondo. Tutto ciò è stato annunciato con toni inequivocabili dal Washington consensus. Partiamo dunque di qui.

Non appare superfluo ricordare che il Washington consensus, il cui fondamento risiede nella teoria economica neoclassica, muoveva dal riconoscimento di un'opposizione binaria fra stato e mercato⁷. Più specificamente, al primo si attribuiva un'inefficienza intrinseca, mentre al secondo veniva riconosciuta una capacità di autoregolamentazione tale da garantire, una volta rimossi gli ostacoli derivanti da inopportune interferenze statali, il fiorire di processi di crescita economica. Questi ultimi sarebbero stati seguiti, nel corso del tempo, dal noto effetto di *trickle-down*, vale a dire il percolare della ricchezza verso le fasce più povere della popolazione. In questa prospettiva, lo stato veniva essenzialmente concepito come fautore di interventi errati nella sfera socio-economica; elargitore di incentivi economici incauti e poco assennati, se non dannosi; e, ancora, come istituzione "naturalmente" esposta alla corruzione⁸. Ciò legittimava un insieme di prescrizioni politiche improntate al ritiro dello stato stesso dalla sfera dell'economia; contestualmente, apriva la strada a una radicale rivisitazione delle cause della povertà. Fra queste spiccava ora la corruzione pubblica, il cui fiorire veniva ritenuto inevitabile, se non ci si fosse attenuti alle prescrizioni politiche di stringente contenimento dell'intervento statale nella sfera economica e sociale raccomandate.

In questo scenario intellettuale la corruzione veniva concettualizzata, a ben vedere, come una (rimediabile) "deviazione", posta a ostacolo del funzionamento del mercato, della sua capacità di generare ricchezza e favorire, conseguentemente, la riduzione della povertà. Tale prospettiva, pare opportuno notarlo, non sembra concedere spazio alcuno a quell'insieme di analisi che hanno sollevato, ieri come oggi, la cosiddetta questione sociale, muovendo dal riconoscimento che i processi di crescita capitalistica possano

⁶⁶ Tale definizione era intesa a segnalare la convergenza di tre istituzioni con sede a Washington – la Banca mondiale, il Fondo monetario internazionale e il Dipartimento del tesoro degli Stati Uniti – sulle prescrizioni politiche di stampo neoliberista per i paesi del Sud del mondo, convergenza che, nel corso del tempo, avrebbe visto il coinvolgimento di altri attori, quali l'Organizzazione mondiale del commercio e la Banca centrale europea, come sottolineato da A. Saad-Filho, *From Washington to post-Washington Consensus*, cit., 113.

⁷ Per un approfondimento su questo tema si rimanda a A. Saad-Filho, *From Washington to post-Washington Consensus*, cit.; E. Van Waeyenberge, *The post-Washington consensus*, in H. Veltmeyer, P. Bowles (Eds.), *The Essential Guide to Critical Development Studies*, Routledge, 2017, 205-214; A. Saad-Filho, *Growth and Change in Neoliberal Capitalism*, Brill, 2021, 30-62.

⁸ A. Saad-Filho, *From Washington to post-Washington Consensus*, cit., 114.

essere forieri di gravi squilibri sociali, nonché di rinnovate traiettorie di pauperizzazione⁹. Basti qui pensare alle ben documentate implicazioni socio-economiche di dinamiche ad oggi diffuse in tanta parte del Sud del mondo, quali la dislocazione di uomini e donne appartenenti agli strati sociali più poveri da villaggi i cui terreni vengono destinati alla creazione di zone economiche speciali, all'apertura di nuove miniere o a grandi progetti infrastrutturali; o, ancora, ai processi di pauperizzazione innescati dalla privatizzazione di terreni consuetudinariamente adibiti ad uso comune per attività di pascolo o raccolta di legname; infine, ma non da ultimo, all'espulsione dal lavoro di manodopera non specializzata, causata da rinnovati processi di meccanizzazione dell'attività industriale¹⁰. Tutto ciò sembra essere spinto ai margini della riflessione.

Inoltre, e non meno importante, la prospettiva sopra richiamata non sembra lasciare spazio alcuno a un'indagine articolata e storicamente fondata, volta a esplorare la complessità della relazione fra la corruzione pubblica e il dispiegarsi delle dinamiche capitalistiche negli specifici contesti statuali o regionali dei diversi paesi in via di sviluppo. Si tratta di un tema su cui ritorneremo.

Qui, appare invece importante fare un passo indietro nella storia dell'immaginario neoliberista che informa il mainstream dello sviluppo, prendendo in considerazione una domanda. Dove affonda le sue radici l'idea che lo stato sia un'istituzione intimamente propensa alla corruzione, intesa, quest'ultima, quale impedimento al dispiegarsi delle dinamiche del mercato e, contestualmente, quale fattore determinante del persistere della povertà?

1.1 Alle radici dell'immaginario sullo sviluppo prevalso con l'affermazione del neoliberismo

Pur nel riconoscimento della complessità sottesa alla costruzione dell'immaginario neoliberista dell'arena politico-sociale, poi declinato in materia di sviluppo, la domanda ora posta richiede di prendere in considerazione il modo in cui tale immaginario sia stato storicamente favorito, non da ultimo, dall'emergere e dal progressivo consolidarsi

⁹ A questo proposito, gli studiosi Cowen e Shenton, nel prendere parte al dibattito sulla storia dell'idea di sviluppo attraverso un lavoro di riconosciuta autorevolezza, hanno rintracciato le origini della moderna dottrina dello sviluppo nell'età segnata dall'emergere del capitalismo industriale. Più specificamente, secondo tali autori, il concetto di sviluppo intenzionale è di fatto emerso nell'Europa dell'Ottocento al fine di «creare ordine a fronte del disordine sociale della rapida urbanizzazione, della povertà, della disoccupazione» generato dal dispiegarsi del capitalismo. Si veda M. Cowen, R. Shenton, *Doctrines of Development*, Routledge, 1996, 29. In questa prospettiva, l'idea dello sviluppo costituiva a tutti gli effetti una risposta al bisogno «di porre rimedio alla miseria sociale emersa dal processo immanente di crescita capitalistica». Si veda ancora M. Cowen, R. Shenton, *Doctrines of Development*, cit., 116. Sul tema della questione sociale innescata dai processi di crescita capitalistica si rimanda, fra gli altri, a J. Ghosh, *Growth and Emergent Constraints in the Indian Economy in the Context of Global Uncertainty*, in N. Yokokawa, J. Ghosh, B. Rowthorn (Eds.), *Industrialization of China and India: Their Impacts on the World Economy*, Routledge, 2013, 173-194; J. Breman, K. Harris, C. Kwan Lee, M. van der Linden, *The social question in the Twenty-First Century: A Global View*, University of California Press, 2019; J. Breman, *Capitalism Inequality and Labour in India*, Cambridge University Press, 2022.

¹⁰ La produzione scientifica su tali temi è estremamente vasta; si ricordano qui, a titolo d'esempio, i lavori seminali di A. Baviskar, *In the Belly of the River: Tribal Conflicts Over Development in the Narmada Valley*, Oxford University Press, 1995; M. Davis, *Planet of Slums*, Verso, 2005; J. Breman, *On Pauperism in Present and Past*, Oxford University Press, 2016.

dell'approccio della *rational choice* alla teoria sociale, approccio che affonda le sue radici nella teoria economica neoclassica.

Emerso negli anni Cinquanta del Novecento, questo approccio si è esteso gradualmente nell'ambito delle scienze sociali, sino a guadagnare slancio fra gli anni Sessanta e Settanta – segnati, questi ultimi, da un importante rilancio dell'economia neoclassica, a discapito del keynesianesimo¹¹. Per inciso, tale sviluppo può essere considerato parte di un più ampio processo che veniva salutato con una certa compiacenza da economisti di tradizione neoclassica, secondo cui, utilizzando le parole di uno fra questi, Lazear, era importante «unificare il pensiero e fornire un linguaggio che può essere usato per comprendere una varietà di fenomeni»¹², il che rimandava all'importanza di utilizzare l'approccio neoclassico per esplorare temi che vanno al di là dell'ambito dell'economia. Ad ogni modo, come notato, fra altri gli altri, da Bourdieu, la crescente influenza dell'approccio della *rational choice* nell'ambito delle scienze sociali ha avuto come esito una significativa riorganizzazione di diverse discipline intorno alla filosofia dell'essere umano che identifica la razionalità neoclassica come base dell'agire umano¹³. Più specificamente, nell'impianto teorico della *rational choice*, l'agente razionale di memoria neoclassica – il cosiddetto *homo economicus* – teso a perseguire la massimizzazione della propria utilità, è divenuto l'unità di analisi fondamentale del sociale¹⁴. Ciò ha avuto cruciali implicazioni sulla concettualizzazione dell'ambito del sociale stesso, vieppiù ricondotto a una mera sommatoria di singole individualità “razionali”, apparentemente sospese nel tempo e nello spazio, vale a dire astratte da qualsiasi specificità socio-storica¹⁵.

¹¹ B. O' Boyle, T. McDonough, *The State of Nature and Natural States: Ideology and formalism in the critique of neoclassical economics*, in J. Morgan (Ed.), *What is Neoclassical Economics?*, Routledge, 2016, 217; D. Milonakis, B. Fine, *From Political Economy to Economics: Method, the Social and the Historical in the Evolution of Economic Thought*, Routledge, 2009, 303.

¹² E.P. Lazear, *Economic Imperialism*, in *The Quarterly Journal of Economics*, No. 115, 2000, 142.

¹³ P. Bourdieu, *Anthropologie économique: Cours au Collège de France 1992-1993*, Raisons d'agir/Seuil, 2017, 13. A questo proposito Bourdieu ha altresì sottolineato il riduzionismo intrinseco di un impianto analitico che ritiene razionali quelle pratiche «coscientemente orientate al perseguimento del massimo profitto (economico) al minimo costo (economico)», P. Bourdieu, *The Logic of Practice*, Polity Press, 1990, 50.

¹⁴ All'interno dell'ampio corpo di letteratura di riferimento, richiamiamo qui, a titolo esemplificativo, alcuni fra i principali lavori che, storicamente, hanno fondato lo studio della vita politica attraverso il modello dell'*homo economicus*, quali A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, 1957; J. Buchanan, G. Tullock, *The Calculus of Consent*, University of Michigan, 1962; W. Riker, *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, 1962; G. Tullock, *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press, 1965. Come notato da Petracca, importanti pionieri di questo approccio alla vita politica, quali Buchanan e Tullock, nonché aderenti successivi, quali Ordershook, hanno fatto esplicito riferimento alla nozione di razionalità individuale di matrice neoclassica che facevano propria; con il tempo, tale nozione è divenuta così integrale al lavoro di molti studiosi, da non essere più esplicitata, né discussa. Si veda M. Petracca, *The Rational Choice Approach to Politics: A Challenge to Democratic Theory*, in *The Review of Politics*, No. 2, 1991, 293.

¹⁵ In riferimento al dibattito critico sul rapporto fra economia neoclassica, concettualizzazione del sociale e scienze sociali si rimanda, fra gli altri, a M. Petracca, *The Rational Choice Approach to Politics: A Challenge to Democratic Theory*, cit.; M. Burawoy, *Mythological Individualism — The Metaphysical Foundation of Analytical Marxism*, in T. Carver, P. Thomas, (Eds.), *Rational Choice Marxism*, Palgrave Macmillan, 1995, 191-199; J. Ferguson, *Economics and Barbarism: An Anthropological Comment on Pearson's "Homo Economicus"*, in *History of Political Economy*, No. 4, 2000; C. Arnsperger, Y. Varoufakis, *What Is Neoclassical Economics?*, in *Panoeconomicus*, No. 53, 2006; B. Fine, D. Milonakis *From Economics*

Ora, come notato, fra gli altri, da Dardot e Laval, il consolidarsi di un approccio orientato a comprendere la vita socio-politica attraverso la «logica antropologica» dell'individuo razionale teso alla massimizzazione della propria utilità, ha contribuito significativamente a preparare il terreno intellettuale su sarebbe fiorita la narrazione neoliberista dello stato¹⁶. Attraverso le lenti della *rational choice*, infatti, la sfera pubblica veniva essenzialmente concepita alla stregua di un'aggregazione di agenti individuali "razionali", le cui preferenze avrebbero avuto egual peso nel determinare le decisioni politiche¹⁷. Muovendo da queste premesse, la politica, in analogia con il mercato, veniva vieppiù ridotta a una competizione mirante a conquistare il voto dei cittadini, sempre più concepiti come consumatori o utenti¹⁸, con implicazioni non irrilevanti in termini di banalizzazione della nozione di cittadinanza politica¹⁹. Ancora su questo terreno, gli attori politici venivano essenzialmente considerati al pari di individui razionali votati alla massimizzazione dei loro vantaggi elettorali, secondo una concezione di interesse individuale ridotto a strumentalità politica²⁰. Non solo, al pari di burocrati e funzionari pubblici, i politici venivano altresì considerati come attori razionali vieppiù propensi, secondo la definizione di *rent-seeking behaviour*, a cogliere le opportunità di guadagno generate dalla presenza di regolamentazioni statali quali, per trarre un esempio dal contesto indiano in età dello sviluppo, il sistema di regolamentazione delle licenze per l'industria. Ciò, nonostante gli sprechi di risorse inerenti a un simile comportamento.

Significativamente, sebbene la definizione di attitudini orientate al *rent-seeking* non richiami necessariamente l'esercizio di pratiche illegali, quali la corruzione, è proprio nelle pieghe di tali attitudini che, secondo l'approccio a tutt'oggi dominante, la corruzione sembra affondare le proprie radici²¹. All'interno di questo impianto analitico, infatti, gli attori individuali preposti a far rispettare i sistemi di regolamentazione statali esistenti, si trovano in una posizione privilegiata per derivare vantaggi personali dal proprio ruolo o, in altre parole, derivare una rendita, qui generalmente intesa come un reddito supplementare. Si tratta, in essenza, di un terreno intellettuale adatto al fiorire di un immaginario sullo stato composto da burocrati e politici essenzialmente tesi a perseguire

Imperialism to Freakonomics: The Shifting Boundaries between Economics and other Social Sciences, Routledge, 2009; D. Milonakis, B. Fine, *From Political Economy to Economics: Method, the Social and the Historical in the Evolution of Economic Theory*, Routledge, 2009; P. Bourdieu, *Anthropologie économique: Cours Au Collège de France 1992-1993*, cit.; A. Ruiz-Villaverde, *Editor's Introduction: The Growing Failure of the Neoclassical Paradigm in Economics*, in *American Journal of Economics and Sociology*, No. 1, 2019; D.A. Urbina, A. Ruiz-Villaverde, *A Critical Review of Homo Economicus from Five Approaches*, in *American Journal of Economics and Sociology*, No. 1, 2019; N. Holmstrom, *For a Sustainable Future: The Centrality of Public Goods*, in L. Panitch, G. Albo (Eds.), *Beyond Market Dystopia: New Ways of Living: Socialist Register 2020*, Merlin Press, 2019, 199-215.

¹⁶ P. Dardot, C. Laval, *The New Way of the World: On Neoliberal Society*, Verso, 2013, 235.

¹⁷ M. Mackintosh, *Questioning the State*, in M. Wuyts, M. Mackintosh, T. Hewitt (Eds.), *Development Policy and Public Action*, Oxford University Press, 1992, 71.

¹⁸ I.M. Young, *Political Theory: An Overview*, in R.E. Goodin, H.D. Klingemann (Eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, 1996, 479.

¹⁹ R. Munck, *Neoliberalism and Politics, and the Politics of Neoliberalism*, in A. Saad-Filho, Johnston, D. (Eds.), *Neoliberalism: A Critical Introduction*, cit., 65-66.

²⁰ Su questo tema si rimanda a M. Petracca, *The Rational Choice Approach to Politics: A Challenge to Democratic Theory*, in *The Review of Politics*, cit.; A. Mastropaolo, *Is Democracy a Lost Cause? Paradoxes of an Imperfect Invention*, ECPR Press, 2012, 101-122; P. Dardot, C. Laval, *The New Way of the World: On Neoliberal Society*, cit.

²¹ M. Mackintosh, *Questioning the State*, cit., 72-73.

qualsivoglia occasione di guadagno personale che possa derivare dal proprio ruolo e “naturalmente” propensi a spreco e corruzione²². Che cosa rimane, all’interno di tale immaginario, del ruolo attribuito allo stato nel secondo dopoguerra, quale agente chiave nella promozione di politiche di welfare e di sviluppo? A tutti gli effetti, tali politiche venivano fundamentalmente rappresentate come l’esito dell’attitudine, comune ai singoli attori che popolano lo stato, a far lievitare l’intervento pubblico nella sfera socio-economica, al fine di trarne vantaggio sul piano del consenso elettorale, di un’accresciuta influenza politica e, non da ultimo, del perseguimento di occasioni di reddito supplementare.

Nell’insieme, si tratta di una narrazione che, pare opportuno notarlo, tende a lasciare ben poco spazio alla comprensione della complessità delle dinamiche sociali storicamente sottese alle politiche pubbliche, a partire dal ruolo giocato dalle rivendicazioni espresse, nei differenti contesti statali e regionali, dagli strati sociali subalterni attraverso il linguaggio dei diritti sociali, articolate anche nella loro dimensione di genere. Allo stesso modo, come dar conto, attraverso tale narrazione, di importanti esperimenti di governo dell’economia, improntati alla nozione di giustizia sociale, quale l’esperimento che ha animato il Cile negli anni di governo di Salvador Allende, nonché della reazione autoritaria conseguente?

Ad ogni modo, l’immaginario sullo stato qui richiamato, ha contribuito in modo significativo a giustificare il postulato di una relazione causale assoluta – astratta da qualsiasi specificità di contesto socio-storica – fra quelle che venivano trattate alla stregua di due singole “variabili”, vale a dire l’espansione del ruolo del governo da una parte e, dall’altra, e la proliferazione della corruzione. Si pensi a quanto sostenuto all’alba del neoliberalismo, non da ultimo, da Banfield, secondo cui «qualsiasi siano le cause ad essa sottese, ogni espansione dell’autorità di governo ha creato nuove opportunità e incentivi a favore della corruzione. A lungo termine, ciò ha concorso a fare apparire quest’ultima normale, tollerabile e persino encomiabile»²³. E se, ancora all’interno di tale narrazione, nel Nord del mondo simili fallimenti del governo erano da considerarsi critici, nel Sud del mondo essi apparivano addirittura «colossali» – così come poi sottolineato da Anne Krueger nel corso dell’argomentazione secondo cui l’insieme delle politiche economiche proprie dell’età dello sviluppo poteva essere derubricato come «palesamente inadeguato»²⁴. Su questo terreno intellettuale è dunque maturata la concezione secondo cui una fra le principali cause della povertà risiedesse nella corruzione, attribuita alla condotta storica dell’*homo economicus*. Non sfugge la modalità piuttosto riduttiva attraverso cui tale concezione è stata in alcuni casi formulata, così come esemplificato dalle parole degli studiosi Shleifer e Vishny: «L’Africa è nota per essere un continente molto corrotto; è anche il più povero. L’America centrale e il Sud America sono altresì noti per i livelli estremi di corruzione e povertà. Al contrario, i paesi sviluppati sembrano essere meno corrotti»²⁵. Qui, la dimensione socio-storica di fenomeni complessi e distinti,

²² A. Mastropaolo, *Is Democracy a Lost Cause? Paradoxes of an Imperfect Invention*, cit., 105; P. Dardot, C. Laval, *The New Way of the World: On Neoliberal Society*, cit., 235-240.

²³ E. Banfield, *Corruption as a Feature of Governmental Organization*, in *The Journal of Law & Economics*, No. 18, 1975, 603-4.

²⁴ A.O. Krueger, *Government Failures in Development*, in *The Journal of Economic Perspectives*, No. 3, 1990, 9-10. Com’è noto, Anne Krueger è stata designata capo economista della Banca mondiale (1982-1986) e, successivamente, primo vicedirettore generale del Fondo monetario internazionale (2001-2006).

²⁵ A. Shleifer, R. Vishny, *Corruption*, in *The Quarterly Journal of Economics*, No. 3, 1993, 611.

che richiederebbe di essere interrogata tenendo conto delle diverse specificità di contesto, appare semplicemente espunta – senza lasciare spazio alcuno alla considerazione di processi storici cruciali, a partire dal colonialismo e dall'imperialismo.

In ogni caso, se nell'impianto del Washington consensus le prescrizioni in materia di politica economica improntate al “ritiro” dello stato si sarebbero dovute di per sé tradurre in un abbassamento dei livelli di corruzione, il passaggio al post-Washington consensus, caratterizzato da un ampliamento delle prescrizioni politiche rivolte ai paesi in via di sviluppo, avrebbe visto l'importante emergere di misure specifiche per la lotta alla corruzione. Tali misure avrebbero costituito parte integrante del paradigma dell'*Inclusive Growth*.

2. La ridefinizione della corrente dominante gli studi sullo sviluppo e il riarticolarsi del discorso sulla corruzione

Con l'avanzare degli anni Ottanta e degli anni Novanta, appariva viepiù evidente che le politiche di austerità prescritte dal Washington consensus stavano ingenerando profonda insoddisfazione nei paesi in via di sviluppo, cui veniva data voce da studiosi critici del mondo accademico, nonché dall'universo dell'attivismo. Da una parte, il Washington consensus non sembrava realizzare le proprie promesse di crescita; dall'altra, l'impatto negativo delle misure di austerità sugli strati subalterni della popolazione appariva viepiù evidente – in uno scenario in cui si moltiplicavano i costi economici e sociali di una terapia shock imposta su “soggetti riluttanti”²⁶. In particolare, i riconosciuti fallimenti di tale terapia nell'Africa sub-sahariana e lo scoppio della crisi finanziaria in Asia, portarono all'emergere di dibattiti, all'interno dello stesso mainstream, circa la necessità di «adattamenti più pratici [...] nelle varie tecniche di governance»²⁷. In questo contesto, il mainstream dello sviluppo ha attraversato un processo di sofisticata rielaborazione, che ha comportato una riscrittura dei confini atti a separare lo stato dal mercato, sotto gli auspici della buona governance²⁸. Emergeva così, a fine anni Novanta, il post-Washington consensus. Appare a questo punto opportuno dar brevemente conto del terreno teorico sotteso al post-Washington consensus, per segnalare l'esistenza di non irrilevanti linee di continuità con il consenso precedente, culminate nella comune centralità del tema della corruzione quale ostacolo principe allo sviluppo.

Il passaggio dal Washington al post-Washington consensus ha tratto linfa da un processo di graduale e parziale ridefinizione dell'immaginario neoliberista dell'arena

²⁶ A questo proposito si rimanda, fra gli altri, a D. Moore, 'Sail on, O Ship of State': Neo-Liberalism, Globalisation and the Governance of Africa, in *The Journal of Peasant Studies*, No. 1, 1999; A. Saad-Filho, *From Washington to post-Washington Consensus*, cit.; E. Van Waeyenberge, *From Washington to post-Washington Consensus: Illusions of Development*, in K.S. Jomo, B. Fine (Eds.), *The New Development Economics: After the Washington Consensus*, Zed Books, 2006, 21-44; J. Best, *Governing failure: Provisional expertise and the transformation of global development finance*, Cambridge University Press, 2014; A.B. Güven, *Whither the post-Washington Consensus? International financial institutions and development policy before and after the crisis*, in *Review of International Political Economy*, No. 3, 2018.

²⁷ J. Best, *Governing failure: Provisional expertise and the transformation of global development finance*, cit., 67.

²⁸ Si rimanda qui, fra gli altri, a E. Sheppard, H. Leitner, *Quo vadis neoliberalism? The remaking of global capitalist governance after the Washington Consensus*, in *Geoforum*, No. 2, 2010; E. Van Waeyenberge, *The post-Washington consensus*, in H. Veltmeyer, P. Bowles, (Eds.), *The Essential Guide to Critical Development Studies*, Routledge, 2017, 205-214.

politico-sociale. Tale processo affonda le proprie radici in alcuni passaggi che hanno segnato il pensiero economico dominante, in particolare nel corso degli anni Ottanta e Novanta, gettando le fondamenta per l'emergere dell'approccio noto come *new institutional economics*, o neoistituzionalismo²⁹.

Appare qui significativo ricordare che tale approccio, destinato a divenire influente nell'ambito delle scienze sociali nel loro insieme, non segna una rottura con la teoria economica neoclassica. Al contrario, come ha voluto sottolineare Douglass North, uno fra i preminenti esponenti della *new institutional economics*, questo approccio «si fonda su, modifica, ed estende l'economia neoclassica, per permetterle di venire alle prese con, e far fronte a, una serie di questioni prima d'ora al di fuori della sua portata»³⁰. Com'è noto, il neoistituzionalismo ha attinto alla nozione dei fallimenti di mercato, riconoscendo che il mercato stesso è permeato da incertezza, dovuta, non da ultimo, alla presenza di asimmetrie informative. L'*homo economicus*, teso alla massimizzazione della propria utilità, veniva ora riconosciuto come imperfettamente informato – seppur rimanendo la fondamentale unità di analisi dell'ambito dell'economico e, per estensione, del sociale. In termini essenziali, l'esistenza di asimmetrie informative veniva associata all'emergere di costi nelle transazioni di mercato (quali i costi inerenti la negoziazione, la stipula e l'attuazione dei contratti), destinati a compromettere l'efficienza del mercato stesso. Appare indicativa, a questo proposito, l'identificazione dei costi di transazione come «gli ostacoli chiave che impediscono alle economie e alle società di realizzare il proprio benessere»³¹.

Nell'insieme, il riconoscimento dei fallimenti di mercato ha aperto la strada al ruolo giocato dalle istituzioni nel migliorare il funzionamento di quest'ultimo, mitigando le incertezze che potevano accompagnare gli scambi. Significativamente, si dava per assunto che le istituzioni, e il mutamento istituzionale, scaturissero dalla “razionalità” dell'*homo economicus*, spinto a dar vita alle istituzioni stesse al fine di «cercare soluzioni ai dilemmi sociali»³²; nonché pronto a trasformarle, qualora percepisse di poter «far meglio, attraverso la ristrutturazione degli scambi (politici o economici)»³³. Su questo terreno analitico, notevole enfasi veniva posta sul ruolo dei diritti di proprietà «ben definiti e pienamente fatti valere» nel creare le condizioni per un efficiente funzionamento del mercato, tanto che North ha riconosciuto in questi l'istituzione cruciale alla base della traiettoria di sviluppo delle moderne economie occidentali, vale a dire dell'emergere del capitalismo³⁴.

²⁹ Si veda, a questo proposito, C. Lapavitsas, *Mainstream Economics in the Neoliberal Era*, in A. Saad-Filho, D. Johnston, D. (Eds.) *Neoliberalism: A Critical Introduction*, cit., 30-40; A. Saad-Filho, *Growth and Change in Neoliberal Capitalism*, cit.

³⁰ D.C. North, *The New Institutional Economics and Third World Development*, in J. Harriss, J. Hunter, C.M. Lewis (Eds.), *The New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge, 1995, 17.

³¹ D.C. North, *Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction*, in *World Development*, No. 9, 1989, 1320.

³² R. Bates, *Social Dilemmas and Rational Individuals*, in J. Harriss, J. Hunter, C.M. Lewis (Eds.), *The New Institutional Economics and Third World Development*, cit., 35. Può essere utile precisare che, come illustrato da Bates, altro importante esponente della *new institutional economics*, i «dilemmi sociali» sorgono negli scenari in cui le singole scelte di attori razionali votati al perseguimento della propria utilità non si traducono automaticamente nella massimizzazione del benessere sociale.

³³ D.C. North, *The New Institutional Economics and Third World Development*, cit., 24.

³⁴ D.C. North, *Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction*, cit., 1320.

Non è possibile, in questa sede, ripercorrere il vivo dibattito generato da tale impianto analitico. Vorremmo tuttavia richiamare qui, seppur brevemente, le voci critiche che hanno sottolineato, da un lato, il continuo prescindere da un approccio socio-storico al mercato, laddove le riconosciute imperfezioni di quest'ultimo venivano teorizzate attraverso l'uso di concetti sostanzialmente astorici, quali i costi di transazione, ritenuti universalmente validi nel tempo e nello spazio³⁵. Dall'altro lato, e contestualmente, il prescindere da un approccio alle istituzioni e al mutamento istituzionale capace di interrogare la complessità dei processi sociali attraverso cui, storicamente, le istituzioni sono state create, e trasformate, nei diversi contesti spaziali³⁶. In ultima analisi, si tratta di un terreno intellettuale che sembrava favorire, non da ultimo, una lettura dell'emergere del capitalismo nelle economie occidentali astratta dallo storico dispiegarsi di dinamiche di potere e conflittualità sociale³⁷.

Ora, com'è noto, nel corso del tempo l'approccio neo-istituzionalista si è fatto strada nelle scienze sociali. Tale processo ha concorso, *inter alia*, all'elaborazione di un approccio politico alla governance, maturato su un terreno analitico di incontro fra la *rational choice theory* e il neo-istituzionalismo³⁸. Significativamente, l'enfasi sulle istituzioni che ha nutrito l'approccio politico alla governance non ha oscurato i cardini della narrazione tesa a illustrare i pericoli intimamente connessi all'intervento statale. Dopotutto, il pericolo che i pubblici ufficiali e i politici cedessero al *rent-seeking* – giustificato dall'attitudine che contraddistingue *l'homo economicus* – continuava a essere considerato molto reale, così come il conseguente rischio di spreco delle risorse pubbliche, nonché di proliferazione della corruzione.

A livello prescrittivo, ciò significava che la posta in gioco non era in alcun modo il ritorno a un'età in cui lo stato governasse legittimamente l'attività economica, promuovendo al contempo politiche redistributive, quanto piuttosto l'ampliamento delle riforme di stampo neoliberista, il cui cuore rimaneva intatto, attraverso la creazione di strutture di governance poste a servizio dell'efficienza di un mercato ora riconosciuto imperfetto³⁹. In termini essenziali, nell'ambito di questo impianto, lo stato veniva legittimato, al meglio, come regolatore, o mediatore, della vita collettiva, parallelamente all'emergere di una nuova enfasi sulla creazione di network orizzontali, e di procedure di negoziazione tra una pluralità di attori pubblici e privati – i cosiddetti “stakeholders” –

³⁵ Si rimanda, qui, a D. Milonakis, B. Fine, *Douglass North's Remaking of Economic History: A Critical Appraisal*, in *Review of Radical Political Economics*, No. 1, 2007. Inoltre, per un lavoro critico teso a sottolineare l'importanza di un approccio socio-storico al mercato, che coniuga la prospettiva analitica di Polanyi e quella di Marx, si veda D. Cahill *The End of Laissez-Faire?*, cit..

³⁶ Si vedano C. Leys, *The rise and Fall of Development Theory*, cit.; D. Milonakis, B. Fine, *Douglass North's Remaking of Economic History: A Critical Appraisal*, cit.; B. Jessop, *Institutions and institutionalism in political economy: a strategic-relational approach*, in J. Pierre, B.G. Peters, J. Stoker, (Eds.), *Debating Institutionalism*, Manchester University Press, 2008.

³⁷ Si rimanda, qui, a D. Krier, *Finance Capital, Neo-Liberalism and Critical Institutionalism*, in *Critical Sociology*, No. 3, 2009.

³⁸ C. Leys, *The Rise and Fall of Development Theory*, cit., 36-37; A. Mastropaolo, *Is Democracy a Lost Cause?*, cit., 97.

³⁹ A. Mastropaolo, *Is Democracy a Lost Cause? Paradoxes of an Imperfect Invention*, cit., 118-121; P. Dardot, C. Laval, *The New Way of the World: On Neoliberal Society*, cit., 218-226.

presumibilmente coinvolti in relazioni flessibili, nonché dotati di un egual potere negoziale⁴⁰.

Come notato da più studiosi che hanno posto in questione la presupposta neutralità sociale delle riforme di stampo neoliberista, esprimendo profonda preoccupazione per le loro implicazioni in termini di produzione di diseguaglianza sociale, l'approccio politico alla governance sembrava di fatto contribuire a legittimare la marginalizzazione della questione del potere, e del suo dispiegarsi nella sfera socio-economica⁴¹.

2.1 L'introduzione di una nuova variabile

Questo scenario intellettuale, nel suo insieme, ha aperto la strada, all'interno del mainstream dello sviluppo, al ripensare la questione della disparità tra i paesi ricchi e i paesi poveri, attraverso l'introduzione di una nuova "variabile", vale a dire la qualità della cornice istituzionale. A partire da questo terreno, il discorso dominante sullo sviluppo in età neoliberale, riarticolatosi nel cosiddetto post-Washington consensus, ha attuato nei tardi anni Novanta una traslazione, individuando viepiù non tanto nello stato in sé, quanto nella "debolezza delle istituzioni", un fondamentale impedimento alla crescita economica.

In termini normativi, il post-Washington consensus diveniva portatore dell'agenda della *good governance* – vale a dire un insieme di riforme che, conservando le prescrizioni in materia di politica economica al cuore del consenso precedente, le ampliava, a partire da una nuova enfasi sul ruolo dello stato nella definizione dei diritti di proprietà, come si evince dal fondamentale rapporto della Banca mondiale, pubblicato nel 1997, *The State in a Changing World*⁴². Per inciso, tale insieme di prescrizioni sarebbe stato interiorizzato dal paradigma della *Inclusive Growth*, emerso nel corso del primo decennio del Duemila⁴³. Ad ogni modo, l'impianto della *good governance* muoveva, significativamente, dalle premesse secondo cui il ruolo delle istituzioni nel rimediare ai riconosciuti fallimenti del mercato, dovesse essere calibrato in considerazione dei pervasivi fallimenti dello stato nel Sud del mondo, già individuati dal Washington consensus. In altre parole, una buona governance non avrebbe dovuto sottovalutare in alcun modo i confini sfocati che separano l'interazione fra stato e mercato dalla

⁴⁰ A questo proposito si rimanda alle riflessioni contenute in D. Porter, D. Craig, *The third way and the third world: poverty reduction and social inclusion in the rise of 'inclusive' liberalism*, in *Review of International Political Economy*, No. 2, 2004; A. Mastropaolo, *Is Democracy a Lost Cause? Paradoxes of an Imperfect Invention*, cit., 101-122; J.P. Gaudin, *La gouvernance a double-face. Declinazioni e contraddizioni*, Aracne, 2017, 75-98.

⁴¹ Si rimanda ancora alle riflessioni contenute in D. Porter, D. Craig, *The third way and the third world*, cit.; A. Mastropaolo, *Is Democracy a Lost Cause? Paradoxes of an Imperfect Invention*, cit., 101-122; J.P. Gaudin, *La gouvernance a double-face. Declinazioni e contraddizioni*, cit., 75-98; N. Chandokhe, *Governance and the Pluralisation of the State: Implications for Democratic Citizenship*, in *Economic and Political Weekly*, No. 28, 2003.

⁴² World Bank, *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Oxford University Press, 1997.

⁴³ Su questo tema si rimanda a K.P. Kannan, *Interrogating Inclusive Growth: Poverty and Inequality in India*, Routledge, 2014; A. Saad-Filho, *Growth and Change in Neoliberal Capitalism*, cit.

generazione di rinnovate opportunità per il comportamento individuale improntato al *rent-seeking*, che permea gli strati della burocrazia, nonché la classe politica⁴⁴.

Il nuovo scenario prescrittivo ha concorso dunque, da un lato, a una ridefinizione del ruolo del settore pubblico, volta a sostenere il funzionamento del mercato e la crescita del settore privato. Ciò, anche a fronte di una nuova importanza riconosciuta alla dimensione sociale dello sviluppo, in cui tuttavia l'intervento dello stato doveva limitarsi alla realizzazione di reti di sicurezza sociale di base, da destinarsi a un predefinito target di poveri assoluti – cosa che ha dato luogo a rinnovati processi di “privatizzazione dello sviluppo”⁴⁵. In parallelo, esso ha introdotto un insieme di riforme che hanno enfatizzato la dimensione politica dello sviluppo, comprendenti aspetti vicendevolmente rinvigorenti, quali la promozione della rispondenza e della trasparenza del settore pubblico, nonché un fermo impegno nel contrasto alla corruzione pubblica, in ultima analisi inteso come una «lente attraverso cui esaminare l'operato dello Stato»⁴⁶.

In questo impianto, la nozione secondo cui il fenomeno della corruzione – ancora una volta astratto dallo storico dispiegarsi delle dinamiche di potere all'interno di specifici contesti socio-politici – costituisce una fra le cause principali della povertà presente nel Sud del mondo, veniva ribadita persino con maggior forza. Basti qui richiamare l'ormai storico discorso pronunciato nel 1996, all'alba del post-Washington consensus, dall'allora presidente della Banca mondiale, James Wolfensohn. Si tratta di un discorso noto per l'esplicito riferimento alla corruzione come a un «cancro», d'ostacolo alla realizzazione di «uno sviluppo solido e giusto», che «sottrae risorse dai poveri ai ricchi»; nonché per l'enfasi con cui si sottolinea la necessità di sostenere i paesi in via di sviluppo nella lotta contro il diffondersi di tale fenomeno, in nome del mandato di lotta alla povertà assegnato alla Banca mondiale⁴⁷. Ciò che mutava, era il riconoscimento della necessità di un coinvolgimento delle istituzioni statuali nella realizzazione di programmi nazionali atti a scoraggiare le pratiche di corruzione.

Come già accennato, si può sostenere che la correlazione postulata fra qualsiasi tipo di espansione del ruolo del governo e la corruzione, fatta propria dal Washington consensus, sia stata almeno parzialmente emendata. Nell'ambito di un impianto che ha riconosciuto un ruolo limitato al governo, in veste di attore destinato a promuovere l'efficienza del mercato, l'enfasi è stata riposta sulla qualità della governance. Così, il rapporto della Banca mondiale *The State in a Changing World* – dopo aver richiamato l'immagine dell'età dello sviluppo come un periodo permeato da azioni arbitrarie da parte dei

⁴⁴ Si veda M. Khan, *Corruption, Governance and Economic Development*, in K.S. Jomo, B. Fine, (Eds.), *The New Development Economics*, cit., 200-221; B. Fine, *The Developmental State and the Political Economy of Development*, in K.S. Jomo, B. Fine (Eds.), *The New Development Economics*, cit., 110.

⁴⁵ E. Van Waeyenberge, *The post-Washington consensus*, cit., 211-13. Qui Van Waeyenberge sottolinea inoltre come l'orientamento secondo cui il settore private debba ricoprire un ruolo chiave nel finanziare lo sviluppo, dettato dal permanere della filosofia del contenimento della spesa pubblica, sia emerso chiaramente anche dal documento finale del *Third Financing for Development Summit* tenutosi ad Addis Ababa nel 2015, che ha definito l'impianto normativo sotteso al finanziamento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile da raggiungersi entro il 2030, noti anche come Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Sul tema del progressivo affidamento dello sviluppo ad attori privati si veda anche N. Chandokhe, *Governance and the Pluralisation of the State: Implications for Democratic Citizenship*, cit.

⁴⁶ M. Khan, *Corruption, Governance and Economic Development*, cit., 202.

⁴⁷ J.D. Wolfensohn, *Voices for the World's Poor: Selected Speeches of the World Bank President James D. Wolfensohn, 1995-2005*, World Bank, 2005, 50.

governanti, corruzione «endemica» e povertà durevole⁴⁸ – ha gettato le fondamenta della normatività relativa alla lotta alla corruzione, che sarebbe stata successivamente riarticolata nel corso della ricca produzione del mainstream dello sviluppo in materia. Basti qui richiamare alcune linee fondamentali di tale produzione.

Da un lato, a fianco della mobilitazione del potere giudiziario per reprimere la corruzione pubblica, la continua attuazione delle riforme economiche di stampo neoliberale continuava a essere considerato un fattore cruciale nel controllo delle pratiche di corruzione. In questo scenario prescrittivo, l'introduzione di fornitori privati nei servizi di base, quali la salute, l'istruzione, l'acqua, l'elettricità, veniva rappresentata come una misura significativa per migliorare l'accesso dei poveri a tali servizi, essendo i poveri particolarmente vulnerabili alle pratiche di corruzione imperanti nel settore pubblico⁴⁹. Allo stesso modo, si ribadiva la necessità di dare continuità alla privatizzazione delle imprese pubbliche, la cui «relazione privilegiata con il governo» appariva in sé un chiaro indicatore della loro vulnerabilità alla corruzione⁵⁰.

Parallelamente, lo stato veniva richiamato a favorire l'impegno dei cittadini nella lotta alla corruzione, secondo una nozione normativa dello sviluppo partecipato, che non sembrava prevedere che i cittadini, o parte di questi, mettessero in questione il cuore delle riforme economiche neoliberiste. Ai soggetti privilegiati dello sviluppo partecipato – che nel corso del tempo hanno incluso organizzazioni della società civile, comunità locali, organizzazioni non governative, *think tank*, i giovani – veniva assegnato, al fianco dei media, il ruolo vitale di “guardiani” delle istituzioni statali, utile a contribuire alla denuncia di pratiche di corruzione esistenti e alla prevenzione del futuro fiorire del fenomeno⁵¹. La pressione per la realizzazione dell'agenda anti-corruzione; l'accrescimento della consapevolezza del pubblico generale in materia di corruzione; e la partecipazione a gruppi di lavoro, coalizioni e network locali, regionali e nazionali per la lotta alla corruzione, era parte delle attività che tali soggetti avrebbero dovuto svolgere, così come compito dello stato era creare un ambiente favorevole alla loro realizzazione. E se, nel corso del tempo, veniva riconosciuta l'esistenza di diverse forme di corruzione, inclusa «la mano che paga del settore privato», allo stesso modo l'attenzione è rimasta prevalentemente concentrata sulla corruzione del settore pubblico, ampiamente rappresentata come la più dannosa, in specie in relazione al fenomeno della povertà, se non, come ancora rimarcato di recente, la forma di corruzione «più perniciosa»⁵². Così,

⁴⁸ World Bank, *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, cit., 2.

⁴⁹ World Bank, *World Development Report 1997*, cit. 99-109; *The State in a Changing World*, cit.; World Bank, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, Oxford University Press, 2001, 85-87; World Bank, *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, World Bank, 2004, 12; World Bank, *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*, World Bank 2020, XX. Si rimanda altresì all'intera logica che informa questi documenti.

⁵⁰ World Bank, *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*, cit., XIX e 94-121. Si rimanda altresì all'intera logica che informa questo documento.

⁵¹ *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, cit., 197; World Bank, *Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and AntiCorruption*, World Bank, 2007, IX; World Bank *Strengthening governance: tackling corruption the World Bank Group's updated strategy and implementation plan*, World Bank Group, 2012, 18; World Bank, *Anticorruption Initiatives: Reaffirming Commitment to a Development Priority*, World Bank, 2019, 28; World Bank, *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*, cit., XXV. Si rimanda altresì all'intera logica che informa questi documenti.

⁵² World Bank, *Anticorruption Initiatives: Reaffirming Commitment to a Development Priority*, cit., 4.

si è costantemente reiterata la comprensione del fenomeno della corruzione come fondamentalmente legato al comportamento individuale di politici e burocrati improntato al *rent-seeking*, nonché l'idea che la corruzione stessa sia l'ostacolo principale al conseguimento di «crescita economica e prosperità condivisa»⁵³.

Nell'insieme, appare evidente come l'impianto analitico-normativo sin qui delineato sulla corruzione si sia dimostrato fortunato nel corso del tempo, rimanendo al cuore del mainstream dello sviluppo anche nello scenario seguito alla crisi finanziaria globale del 2008, seppure a fronte di quest'ultima si sia guardato con maggior flessibilità all'attuazione delle prescrizioni di natura socio-politica previste a partire dalla svolta verso il post-Washington consensus⁵⁴.

Può essere interessante riportare un esempio della persistenza dell'impianto sin qui delineato, fornitoci da un recente lavoro di analisi dello scenario socio-politico indiano contemporaneo, dove “debolezza istituzionale” e corruzione pubblica, dettata da attitudini *rent-seeking* dei singoli attori che popolano l'universo politico-burocratico, vengono annoverate fra le principali cause della vulnerabilità sociale a tutt'oggi presente nel paese⁵⁵.

Nell'insieme, si è assistito, da un lato, al permanere di una comprensione della corruzione astratta dal concreto, storico dispiegarsi, in ciascun contesto geografico dato, delle dinamiche capitalistiche; dall'altro, tale concezione si è affiancata alla persistente marginalizzazione delle cause strutturali della povertà, con il conseguente rifiuto di riportare al centro dell'agenda della lotta alla povertà misure rispondenti alla logica della redistribuzione delle risorse.

3. Una riflessione dai margini

Appare ora venuto il momento di proporre un esempio concreto di una lettura del fenomeno della corruzione che guardi al dispiegarsi delle dinamiche di potere nella sfera socio-economica. Per far ciò, questa sezione attingerà a un articolato percorso di ricerca che abbiamo compiuto nello stato indiano minerario dell'Odisha⁵⁶.

⁵³ World Bank, *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*, cit., XIII.

⁵⁴ Si veda A.B. Güven, *Whither the post-Washington Consensus? International financial institutions and development policy before and after the crisis*, cit., 410.

⁵⁵ Il riferimento è a M. Vaishnav, *When Crime Pays*, Yale University Press, 2017, 25-69.

⁵⁶ Tale percorso si è svolto attraverso ripetuti periodi di *fieldwork* nella regione costiera dell'Odisha e nel più interno distretto di Keonjhar, susseguitisi tra giugno 2004 e novembre 2015. Durante le diverse fasi di elaborazione dei dati raccolti sul campo ci si è altresì avvalsi di conversazioni da remoto con alcuni fra i principali attori intervistati, che si sono protratte sino al 2020. In questa sede, si farà riferimento al cuore di tematiche analizzate nei seguenti lavori, ciascuno dei quali è corredato da dettagliate informazioni sul periodo – o i periodi – di *fieldwork* su cui si basa: M. Adduci, *Neoliberal Wave Rocks Chilika Lake, India: Conflict over Intensive Aquaculture from a Class Perspective*, in *Journal of Agrarian Change*, No. 4, 2009; M. Adduci, *Neoliberalism and class reproduction in India: The Political Economy of Privatisation in the Mineral Sector in the Indian State of Orissa*, in *Forum for Social Economics*, No. 1, 2012; M. Adduci, *Neoliberalism, Mining and Labour in the Indian state of Odisha: Outlining a Political Economy Analysis*, in *Journal of Contemporary Asia*, No. 4, 2017; M. Adduci, *Neoliberal Mining Policy and Adivasi Vulnerability in Odisha*, in N. Pangrahi, (Ed.), *Tribal Economy, Culture and Society*, Concept Publishing Company, 2019, 3-20; M. Adduci, *The Relentless de Facto Privatization Process of Chilika Lake, India*, in *Journal of Agrarian Change*, No 4, 2020.

Ricco di risorse naturali e importante bacino minerario dell'India, lo stato dell'Odisha si contraddistingue altresì per i gravi livelli di povertà materiale che lo hanno storicamente afflitto, nonché per la persistenza di marcati livelli di disegualianza sociale⁵⁷. Il percorso di ricerca compiuto nello stato, incentrato sulle implicazioni sociali dei processi di privatizzazione, di diritto e di fatto, delle risorse naturali dispiegatisi in età neoliberista, ha imposto sin da subito il confronto con gli elevati livelli di corruzione che intersecavano tali processi. Nella fattispecie, è apparso presto evidente che fra le fila dell'alta burocrazia statale, nonché degli strati politici dominanti, vi era una diffusa tolleranza di fenomeni di sfruttamento illegale delle risorse naturali, in cambio di ingenti flussi di compensi illegali.

Di fronte a questo quadro si è ritenuto necessario andare oltre la lettura mediata dal prisma della razionalità neoclassica. Tale lettura avvalorava la nozione secondo cui l'abbondanza di risorse naturali sarebbe destinata a intensificare la propensione al *rent-seeking* dei singoli funzionari pubblici responsabili della gestione delle stesse, accrescendo l'incidenza della corruzione, in specie nel Sud del mondo, dove i fallimenti dello stato si presupponevano essere, come abbiamo visto, decisamente marcati, se non "colossali". Si tratta di un impianto che ha contribuito a sostenere l'ipotesi secondo cui l'abbondanza di risorse naturali potesse tradursi in una "maledizione", in particolar modo per i paesi in via di sviluppo; ipotesi che nel corso del tempo si è giustapposta all'impianto della buona governance, richiamando l'attenzione sulla qualità delle istituzioni dei contesti affetti dalla "maledizione delle risorse". Tale impianto analitico – che tende a sostenere la desiderabilità, da un lato, di un maggior protagonismo del mercato nello sfruttamento delle risorse naturali e, dall'altro, di specifiche misure atte a contrastare la propensione al *rent-seeking* dei singoli funzionari pubblici – sembra, ancora una volta, proporre una lettura della corruzione astratta dallo storico dispiegarsi delle dinamiche sociali di potere in ciascun contesto geografico dato⁵⁸. Ciò tende, in ultima analisi, a consolidare l'idea della corruzione stessa quale "deviazione" posta a ostacolo del corretto funzionamento del mercato.

Quali suggerimenti possono invece emanare da una lettura del fenomeno della corruzione legata allo sfruttamento delle risorse naturali storicamente imperante in Odisha, improntata al riconoscimento delle specifiche dinamiche sociali di potere sottese a tale fenomeno? Al fine di riflettere su questa domanda, si ripercorreranno di seguito, seppur sinteticamente, gli snodi principali del percorso di ricerca richiamato.

Tale percorso, è importante ricordarlo, non è potuto prescindere dalla storia della regione, sin dai tempi coloniali trasformata in un importante bacino di risorse minerarie, nonché di forza lavoro a basso costo, in risposta ai bisogni di un capitalismo emergente⁵⁹.

⁵⁷ Per un quadro complessivo, si segnala, fra i lavori più recenti, P. Nayak, P. Pattanaik, P. Santosh, *The Economy of Odisha: A Profile*, Oxford University Press, 2016.

⁵⁸ Su questo tema si rimanda a J. Di John, *Is There Really a Resource Curse? A Critical Survey of Theory and Evidence*, in *Global Governance*, No. 2, 2011; J. Nem Singh, F. Bourgoïn, *Resource Governance in a Time of Plenty*, in J. Nem Singh, F. Bourgoïn, (Eds.), *Resource Governance and Developmental States in the Global South: Critical International Political Economy Perspectives*, Palgrave, 2013, 1-18.

⁵⁹ Si veda M. Mohanty, *Class, Caste and Dominance in a Backward State: Orissa*, in F. Frankel, M. Rao, (Eds.), *Dominance and State Power in Modern India: Decline of a Social Order*, Oxford University Press, Vol. II, 1990, 321-366; M. Mohanty, *Persisting Dominance: Crisis of Democracy in a Resource-rich Region*, in *Economic and Political Weekly*, No. 14, 2014.

Con il conseguimento dell'indipendenza dell'India, e il conseguente avvio dell'età dello sviluppo – durante la quale lo sfruttamento dei principali minerali era riservato primariamente al settore pubblico, in virtù della loro importanza strategica negli attesi processi di crescita economica del paese – l'India ha conosciuto, com'è noto, il dispiegarsi di dinamiche di sviluppo diseguale. In questo contesto, l'Odisha ha visto il riprodursi del proprio ruolo di bacino di risorse naturali, nonché, dati i gravi livelli di povertà materiale che la collocavano ai margini della traiettoria di sviluppo panindiana, di forza lavoro a basso costo, in risposta alle domande del capitalismo nazionale. Tale ruolo appariva mediato da uno strato locale socio-politicamente dominante sin dall'indipendenza dell'India, composto, appunto, da alta burocrazia e politici di spicco, storicamente discendenti dalle grandi élite terriere dell'Odisha costiera, che sembravano trarre guadagno dal tollerare l'esistenza di fenomeni estrattivi illegali.

Il quadro qui delineato è sembrato riprodursi in età neoliberista, quando, a partire dall'inizio degli anni Novanta, sono stati avviati importanti processi di “ritiro dello stato” dalla sfera socio-economica, che hanno incluso la progressiva privatizzazione dello sfruttamento delle risorse minerarie e, in senso più ampio, naturali. In questo scenario, l'Odisha ha assistito all'ampliarsi del proprio ruolo di bacino di materie prime a basso costo, destinate non solo più al mercato panindiano, ma anche a quello internazionale, come dimostrato, in particolare, dall'incremento delle esportazioni di minerale ferroso. Inoltre, se nel corso degli anni Novanta l'Odisha ha conosciuto livelli di povertà e disuguaglianza viepiù preoccupanti, a partire dagli anni Duemila essa è andata incontro a processi di crescita economica dovuti principalmente al proliferare delle attività estrattive, a bassa intensità di lavoro, che si sono accompagnati a uno scenario segnato dalla persistenza di povertà e disuguaglianza sociale. Non da ultimo, con l'incedere delle riforme neoliberiste, lo stato dell'Odisha ha conosciuto l'intensificarsi dei fenomeni di dislocazione *tout court* e dislocazione lavorativa di fasce già molto povere della popolazione, a seguito dell'apertura di nuove miniere o, ancora, di rinnovati processi di recinzione e sfruttamento illegale delle acque di un'importante laguna – il lago Chilika. Così, l'Odisha ha assistito altresì al consolidarsi del proprio ruolo di regione di emigrazione.

In questo scenario, il significativo aumento delle attività di sfruttamento delle risorse naturali, nonché degli attori privati coinvolti in tali attività, si è accompagnato alla proliferazione delle pratiche di corruzione che vedono coinvolto lo strato locale socio-politicamente dominante, composto, come sopra accennato, da alti esponenti della burocrazia e politici di spicco con importanti cariche di governo. A ben vedere, ciò cui siamo di fronte, è uno strato sociale locale che storicamente, attraverso il controllo dell'apparato statale dell'Odisha acquisito sin dall'indipendenza, si è dimostrato capace di esercitare il proprio controllo sulle abbondanti risorse naturali dello stato. Con ciò, da un parte, tale strato sociale ha storicamente forgiato l'ambito della produzione, sostenendo la continua crescita del settore estrattivo, a scapito degli altri settori vitali dell'economia locale, in risposta ai bisogni di materie prime a basso costo espressi dalle classi capitalistiche panindiane nonché, con la svolta neoliberista, dal mercato internazionale. Dall'altra parte, lo strato socio-politicamente dominante l'Odisha ha saputo trarre costante beneficio dalla propria posizione, assicurandosi la possibilità di appropriarsi di un importante flusso di rendita (sotto forma di tangenti), attraverso la tacita tolleranza di pratiche estrattive illegali sempre più estese, compiute da attori privati.

Attingendo alle riflessioni di Henry Bernstein sulla complessità dell'universo capitalistico⁶⁰, si è sostenuto che lo strato sociale dominante dell'Odisha afferisca all'universo capitalistico stesso, in quanto orientato a rispondere agli interessi espressi dalle classi capitalistiche, nazionali e internazionali, in relazione alle risorse naturali.

Ciò che preme sottolineare, in questa sede, è come attraverso la lettura qui sinteticamente richiamata la corruzione non appaia una rimediabile “deviazione” che ostacola il funzionamento del mercato – da attribuirsi primariamente ad attitudini *rent-seeking* di singoli attori individuali volti a massimizzare la propria utilità. Al contrario, la lettura qui proposta dà conto di come, nello specifico contesto analizzato, le diffuse pratiche di corruzione appaiano intimamente legate allo storico dispiegarsi delle dinamiche capitalistiche a livello locale, nazionale e internazionale, in uno scenario in cui l'Odisha è stata socialmente relegata ai margini di una traiettoria di sviluppo ineguale. Da un lato, ciò tende a esporre i limiti dell'impianto normativo proprio del mainstream dello sviluppo in tema di corruzione. Dall'altro lato, e forse ancor più significativamente, ciò tende a suggerire, senza esitazione, che le cause della povertà dell'Odisha vadano ricercate proprio nella traiettoria di sviluppo diseguale ai cui margini l'Odisha stessa è stata relegata sin dall'età coloniale – traiettoria di sviluppo storicamente prodotta e riprodotta dall'intreccio di scelte socio-politiche di strati dominanti a livello locale, nazionale e internazionale.

A fronte di questo scenario, emerge l'esigenza di ripensare la lotta alla povertà rimettendo al centro dell'agenda dello sviluppo un insieme di politiche volte alla democratizzazione della vita economica e sociale, capaci di promuovere un'equa redistribuzione delle risorse. Tale esigenza, appare opportuno ricordarlo, è stata ribadita a più riprese dagli strati subalterni dell'Odisha, impegnati a opporsi alle attività illegali di sfruttamento delle risorse naturali; nonché alla realtà di fenomeni di dislocazione che si traducono in rinnovate traiettorie di pauperizzazione per centinaia di migliaia di persone, la cui sussistenza dipende dalle risorse naturali; e, ancora, all'insicurezza di lavoro e di vita derivante da condizioni di lavoro vieppiù precarizzate, il cui impatto appare particolarmente grave sulle vite delle donne. Nell'insieme, si tratta di una componente della società pesantemente sottoposta ai costi delle riforme neoliberiste, che solleva la questione dell'elaborazione di agende politiche alternative, che diano nuovo spazio, non da ultimo, alle politiche redistributive. Ne emerge una sfida tanto impegnativa, quanto urgente, per tutti coloro che ritengono che la questione dello sviluppo e quella della giustizia sociale siano da ritenersi intrecciate.

4. Conclusioni

Ci si permetta da ultimo di ricordare che, durante una cerimonia volta a celebrare il conseguimento dell'indipendenza dell'India tenutasi a Bhubaneswar (la capitale dell'Odisha), a cui abbiamo preso parte, una personalità locale di spicco ha solennemente dichiarato che l'Odisha necessitava di «meno governo e più governance». Chiaramente, ciò evocava l'immaginario neoliberista dell'arena socio-politica, in cui i fallimenti del governo, *in primis* la corruzione, concepita alla stregua di una “questione di capacità delle istituzioni”, vengono identificati quali ostacolo principe allo sviluppo. Tale nozione,

⁶⁰ Si veda H. Bernstein, *Class Dynamics of Agrarian Change*, Fernwood, 2010, 110-112.

come abbiamo visto, sostiene un impianto prescrittivo secondo cui il cuore delle riforme economiche neoliberiste debba essere accompagnato da specifiche misure anti-corruzione, laddove quest'ultima viene letta come un fenomeno da attribuirsi alle attitudini improntate al *rent-seeking* dei singoli agenti individuali che popolano le istituzioni statali. La riflessione critica che abbiamo proposto non intende certamente negare la gravità del fenomeno della corruzione; piuttosto, intende sottolineare come una piena comprensione dello stesso non possa prescindere dall'analisi delle dinamiche di potere storicamente dispiegantesi negli specifici contesti sociali in cui la corruzione prolifera. Ancora, la presente riflessione vuole suggerire come una piena comprensione del fenomeno della povertà non possa prescindere dall'analisi, attenta alle specificità di contesto, delle cause strutturali della stessa. Ciò rimanda alla necessità di interrogare le dinamiche di potere che storicamente tendono a (ri)produrre vecchie e nuove forme di povertà e diseguaglianza sociale, nonché all'urgenza di muovere da tale analisi per l'elaborazione di politiche pubbliche di contrasto alla povertà, entro un orizzonte di eradicazione della stessa.