

Una lettura istituzionalista dello sviluppo del Mezzogiorno e qualche implicazione per le politiche*

Carlo Trigilia
(Università di Firenze)

Come leggere oggi il problema dello sviluppo del Mezzogiorno? So bene che è un interrogativo troppo complesso, con una storia lunga, per essere affrontato in un breve intervento. Vorrei però cogliere l'opportunità che mi viene data come sociologo economico – per la quale ringrazio la SIE – di parlare a una platea di economisti per portare alla vostra attenzione una novità che si pone oggi sul piano degli strumenti interpretativi, e che trova nel Mezzogiorno un fertile banco di prova.

Questa novità la definirei come una maggiore tendenza ad avvicinarsi degli schemi interpretativi in tema di sviluppo degli economisti e dei sociologi economici. Mi riferisco al rilievo che ha assunto nell'economia dello sviluppo l'approccio istituzionalista, con la sua attenzione al ruolo della cultura e delle istituzioni. Per questa via le nostre strade tendono a incrociarsi nuovamente dopo una lunga separazione che risale almeno all'affermazione dell'economia neo-classica, quando economia e sociologia economica si separarono. L'economia si allontanò radicalmente dallo studio delle istituzioni e nacque la sociologia economica, a partire dagli studi di Max Weber e di altri sul capitalismo moderno.

Il neo-istituzionalismo economico non trascura le precedenti acquisizioni, relative al ruolo del capitale e degli investimenti, della tecnologia, e da ultimo del capitale umano nei processi di sviluppo, ma tende a considerare questi fattori come le 'cause prossime' o i meccanismi attraverso i quali si realizza lo sviluppo stesso (così si esprime per esempio Daron Acemoglu). La domanda cruciale diventa invece la seguente: quali sono le 'cause fondamentali' che spingono alcune società

* Testo dell'intervento alla Tavola Rotonda conclusiva della 58.ma Riunione Scientifica Annuale della Società Italiana degli Economisti sul tema *Mezzogiorno/Mezzogiorni. Cosa è cambiato negli ultimi anni?* Università della Calabria, 21 ottobre 2017.

a migliorare la loro dotazione tecnologica, a investire in capitale fisico e ad accumulare capitale umano impiegandolo efficacemente? Queste cause secondo gli economisti istituzionalisti hanno a che fare con le istituzioni e con la cultura. Ed è su questo terreno, appunto, che economia e sociologia dello sviluppo tornano a incontrarsi.

Ma che cosa può voler dire per il tema dello sviluppo del Mezzogiorno questa attenzione ai fattori istituzionali (inclusa la cultura su cui insistono autori come Douglass North e David Landes, e che altri, tra cui Acemoglu, tendono invece a sottovalutare)?

Gli istituzionalisti ritengono che lo sviluppo e il consolidamento dell'economia di mercato dipenda da 'buone' istituzioni economiche, in particolare da quelle che assicurano un comportamento non arbitrario e prevedibile dell'amministrazione pubblica; garantiscono un'efficace tutela dei diritti di proprietà, un efficace contrasto della criminalità e una tutela giurisdizionale dei contratti; inoltre promuovono istruzione e ricerca scientifica, e assicurano beni collettivi come infrastrutture e servizi. Come si vede, questi ingredienti sono sostanzialmente analoghi a quelli già indicati da Weber e dalla sociologia economica successiva come requisiti istituzionali per lo sviluppo di un'economia di mercato. Ma da che cosa dipende la loro disponibilità?

Le buone istituzioni economiche dipendono da quelle che Acemoglu e Robinson chiamano 'istituzioni politiche inclusive', cioè da regimi politici aperti e pluralisti, capaci di limitare il potere di ristrette élites e di incoraggiare una partecipazione attiva dei membri della società alle scelte, quindi di promuovere i diritti di cittadinanza. E dipendono - aggiungerei anche - da valori culturali congruenti con questi processi (come sottolineano autori come North e Landes e i sociologi economici sulla scia di Weber). Quando questa congruenza tra valori e norme, cultura e istituzioni si realizza, possono crescere istituzioni politiche effettivamente inclusive e si affermano e si rafforzano le istituzioni economiche che sostengono lo sviluppo dell'economia di mercato. Viene ad essere invece contrastata la tendenza delle élites a piegare le regole economiche ai loro interessi realizzando istituzioni di tipo 'estrattivo' (ciò che Weber chiamava 'capitalismo politico' o 'di avventura'). Quest'ultime favoriscono l'appropriazione del prodotto delle attività economiche da parte di una minoranza privilegiata, con una bassa differenziazione tra

élites politiche e economiche, la creazione e riproduzione di aree di rendita politicamente protette dallo stato, accompagnate dall'arbitrarietà dell'amministrazione pubblica, dalla incerta tutela dei diritti di proprietà, dal cattivo funzionamento della giustizia e dal peso della criminalità organizzata, dall'insufficienza e inefficienza di beni collettivi e servizi pubblici e tutela dei beni comuni.

Che cosa può suggerire una lettura istituzionalista, condivisa da economisti e sociologi, per il nostro nodo irrisolto del Mezzogiorno? Potrebbe sollecitarci a mettere più a fuoco la 'trappola delle istituzioni', il ruolo delle istituzioni come ostacolo allo sviluppo e quindi anche a rivedere il disegno delle politiche in modo da tenerne conto.

Si potrebbe dire che le élites locali nel Mezzogiorno hanno cercato storicamente di piegare ai loro interessi particolari le istituzioni formalmente favorevoli all'economia di mercato, introducendo diffusi elementi di arbitrarietà nel funzionamento delle politiche pubbliche, nella tutela dei diritti di proprietà, nella concorrenza di mercato, nella fornitura di beni collettivi. Hanno potuto farlo – e possono farlo - perché istituzioni politiche formalmente inclusive mancavano storicamente di quei requisiti culturali (cultura civica) e organizzativi (forte pluralismo sociale e politico a livello della società civile) che avrebbero potuto orientarne il funzionamento in direzione favorevole allo sviluppo. Ma anche perché – aggiungerei - le élites nazionali, politicamente deboli, hanno rinunciato e rinunciano spesso a contrastare il comportamento estrattivo e predatorio delle élites locali in cambio del consenso che queste portano in dote per il centro.

La bassa qualità delle istituzioni che ostacola lo sviluppo non è però solo un problema di offerta delle élites politiche, ma anche di domanda dei cittadini-elettori. Infatti, come reazione a questo uso distorto delle istituzioni da parte delle élites, e alle condizioni di disagio economico e occupazionale, i cittadini-elettori hanno sviluppato e rafforzato orientamenti volti a favorire comportamenti adattivi (particolarismo, opportunismo, carenza di fiducia, clientelismo politico, ecc.). Occorre avvertire che non si tratta certo di una tara antropologica – come a volte viene sostenuto da chi vede il riferimento alla carenza di cultura civica e di valori universalistici come un'accusa ai meridionali - ma piuttosto di un adattamento che ha una sua razionalità, spiegabile sul piano storico. E'

evidente che tutto ciò ha alimentato il ‘circolo vizioso delle istituzioni’ (la trappola di cui dicevo) ostacolando ulteriormente il funzionamento impersonale delle istituzioni e la non arbitrarietà delle decisioni della pubblica amministrazione, proprio per la forte pressione di domande e interessi particolaristici. Da qui una spirale perversa che logora le potenzialità effettive di istituzioni formalmente inclusive a favore di una solida crescita dell’economia di mercato.

Naturalmente questo è uno schema analitico. Non tutto il Mezzogiorno risente allo stesso modo di tali condizioni sfavorevoli allo sviluppo, e non tutte le élites si muovono in chiave estrattiva e predatoria. La differenziazione interna al Mezzogiorno è oggi ancora più marcata che in passato, pur non facendo venir meno la validità del riferimento alla categoria più ampia e aggregata di Mezzogiorno. Evidentemente, è però molto difficile uscire da trappole di questo tipo senza intervenire sulle condizioni istituzionali a monte delle politiche economiche e sociali di sostegno allo sviluppo; e anche senza valutare attentamente le politiche di sviluppo in relazione al contesto istituzionale nel quale ricadono – cosa che nel caso del Mezzogiorno non si è finora riusciti a fare efficacemente.

E’ chiaro che visto in questa prospettiva il problema dello sviluppo e del consolidamento dell’economia di mercato è un problema politico prima ancora che di politiche (come ricorda del resto la migliore tradizione meridionalistica), ma è anche un problema di disegno intelligente degli interventi dal lato delle politiche, volto consapevolmente a contrastare gli effetti negativi del contesto istituzionale (specie se non ci si vuole precludere quella strada del ‘possibilismo’ che Albert Hirschman ci ha più volte indicato). Migliori politiche, politiche meglio disegnate, possono aiutare la politica e viceversa. Naturalmente disegnare buone politiche non è facile. Ma la svolta istituzionalista in economia e la convergenza con la sociologia economica ci sollecitano almeno a essere più consapevoli del compito e ad aprire un dialogo che può rivelarsi produttivo.

Ma quali implicazioni si possono trarre da una lettura in chiave istituzionalista per il disegno delle politiche? Come procedere in concreto? Com’è ovvio, si tratta di un tema complesso, sul quale posso fare solo qualche cenno su nodi che mi sembrano cruciali.

Anzitutto una premessa di metodo. Credo che non ci si dovrebbe limitare – come spesso avviene - a indicare obiettivi da perseguire con le politiche, ma occorra cercare di entrare nella ‘scatola nera’ delle politiche e di mettere a fuoco i meccanismi istituzionali che influenzano i risultati insoddisfacenti e che andrebbero modificati. Questa mi sembra la sfida specie per le forze intellettuali più giovani che vogliono misurarsi oggi con il tema dello sviluppo. Prendiamo in considerazione, in questa chiave, le principali politiche di sviluppo (i Fondi europei e il Fondo sviluppo e coesione).

Un primo suggerimento che viene da una lettura istituzionalista si potrebbe così sintetizzare: è opportuno non compensare a valle gli operatori economici per le diseconomie esterne determinate dal contesto istituzionale, ma cercare di ridurre le diseconomie stesse a monte. Porre questo vincolo è importante perché gli interventi volti a qualificare il contesto attraverso la dotazione di beni collettivi hanno in genere tempi lunghi e benefici diffusi. Due caratteristiche poco compatibili con i vincoli della politica locale e nazionale (che preferisce l’opposto: tempi brevi e benefici concentrati). Non a caso l’attenzione si sposta allora inevitabilmente – ancor di più in una situazione di crisi - su misure che ‘compensino’ gli operatori economici per le diseconomie esterne, per gli svantaggi del contesto, come incentivi, sgravi, crediti di imposta, ecc. Queste misure – come dimostra la storia stessa del Mezzogiorno, dove sono state a lungo sperimentate con scarso successo – vanno maneggiate con cura; possono essere utili in qualche caso, ma spesso hanno effetti perversi. Esse dovrebbero essere quindi scelte con particolare attenzione e cautela, favorendo per esempio l’innovazione e l’internazionalizzazione piuttosto che una mera compensazione statica dei costi, che equivale a una protezione senza prospettive; e dovrebbero essere combinate efficacemente con interventi di contesto. In generale bisognerebbe privilegiare proprio le politiche che hanno per oggetto beni collettivi capaci di ridurre le diseconomie esterne mettendo dei vincoli a monte.

Queste politiche di offerta di ‘beni collettivi per la competitività’ materiali e immateriali riguardano interventi che sono oggi ancora più importanti per valorizzare le risorse potenziali e attuali di cui le aree del Mezzogiorno dispongono, e per le quali il processo di globalizzazione crea

nuove opportunità. Si pensi, per esempio, al patrimonio ambientale e storico-artistico, all'agricoltura e all'agroindustria, e ancora ai vantaggi potenziali della posizione geografica per la logistica.

Seconda osservazione. Una lettura istituzionalista suggerisce che per accrescere l'efficienza e l'efficacia dei fondi europei e di quelli nazionali ad essi collegati (FSC) – potenzialmente un ammontare notevole di risorse – occorrerebbe un ridisegno complessivo dei meccanismi di governo delle politiche per ridurre la dispersione e la frammentazione e accrescerne la forza d'urto su pochi obiettivi strategici con un elevato effetto-leva. Ciò richiede una maggiore responsabilità del centro sia nella fase di definizione degli obiettivi strategici, che nell'allocazione delle risorse attraverso meccanismi di efficace valutazione e di controllo degli interventi attuativi realizzati dai governi regionali e locali.

In Italia abbiamo scelto di appoggiarci molto sulle regioni come interlocutori privilegiati (oltre che sui ministeri), senza prevedere un maggiore ruolo di coordinamento a monte delle scelte, da attribuire al ministro per la coesione (o comunque a una struttura dedicata e autorevole a livello centrale). Il ministro per la coesione, allo stato attuale, ha un ruolo basato prevalentemente sulla *moral suasion* nei rapporti con gli altri interlocutori – regioni e ministeri – oltre che nelle relazioni con il 'partenariato economico-sociale' su cui insistono i regolamenti comunitari.

La scommessa di puntare sugli interlocutori istituzionali decentrati (le regioni in particolare) non ha funzionato – pur con le differenze che pure si sono manifestate e vanno certo riconosciute – perché, dati i caratteri del sistema politico, ha finito per favorire una frammentazione delle risorse, oltre che una difficoltà di spesa, in larga parte dovute alla intermediazione politico-burocratica – a quelle istituzioni di governo spesso piegate alla logica patrimoniale (o estrattiva) di cui si diceva. Ciò non significa – è bene sottolinearlo – che tutti gli interventi siano stati inefficaci o abbiano avuto effetti perversi e che tutti i governi locali si siano comportati allo stesso modo. Certamente però vi è stata una dispersione delle risorse e l'impatto complessivo è stato insoddisfacente.

In altre parole, sistemi politici regionali e locali fortemente sensibili al reperimento del consenso attraverso meccanismi distributivi, spesso clientelari, e interventi assistenziali, combinandosi con le debolezze e la

scarsa autonomia delle burocrazie, hanno condizionato a fondo l'uso dei fondi europei e dell'FSC. Nei contesti regionali, gli interessi localistici sono riusciti a 'catturare' più facilmente i decisori, spingendoli alla dispersione delle risorse e alla logica distributiva. D'altra parte, il governo, per motivi di consenso politico a breve, ai quali ho prima accennato, ha difficoltà a impegnarsi adeguatamente nel contrastare le spinte localistiche. Si determina piuttosto una sorta di divisione degli interventi tra ministeri e regioni con una difficoltà a programmare in modo integrato le risorse sia quelle dei fondi europei che quelle nazionali (che pure in base alla stessa normativa istitutiva del FSC dovrebbero essere programmate unitariamente, prevedendo per l'FSC la destinazione riservata a grandi interventi infrastrutturali materiali e immateriali).

In definitiva, i fattori ai quali ho fatto schematicamente riferimento lasciano chiaramente intravedere il rischio che il nuovo ciclo dei fondi europei 2014-20 non riesca a contrastare efficacemente i difetti già emersi nelle esperienze precedenti: frammentazione, dispersione, ritardi specie su interventi non divisibili a benefici diffusi (beni collettivi e tutela di beni comuni). Sarebbe quindi necessaria una profonda riforma della *governance* delle politiche di sviluppo che tenga conto delle specificità del contesto istituzionale. Ma questo è politicamente costoso, richiede tempo e un impegno politico adeguato, capace di coinvolgere i governi regionali e locali e allo stesso tempo di indirizzarne e controllarne l'operato; dal lato delle politiche richiede la scelta di una chiara strategia selettiva e di un centro autorevole e qualificato di responsabilità a livello di governo che la sostenga.