

## Meno trasferimenti, più sviluppo? Politici, istituzioni e ritardo del Mezzogiorno

di Maurizio Franzini

– Ti convince il programma per il Mezzogiorno? Io lo trovo ancora troppo indulgente. Tagliare, tagliare, è l'unica mossa buona, amputare senza compassione, quando la gamba è in cancrena impietosirsi è peggio.

Per un attimo Luca vede milioni di meridionali senza una gamba, i più agiati in motocarozzetta, gli altri a trascinarsi con le grucce, tanti cani a tre zampe, pensa alle balere chiuse, ai campi di calcio abbandonati, alle fabbriche di scarpe e di pattini a rotelle con metà lavoro, alle gonnelline corte abbandonate nei cassetti...

Marco Lodoli, *Il Vento*

### 1. *Presentazione.*

Opinioni intransigenti come quella che Lodoli fa esprimere al padre di Luca sono oggi piuttosto diffuse e non denotano, necessariamente, un viscerale antimeridionalismo. L'idea che occorra tagliare i trasferimenti al Sud, concedendo poco o nulla alla «compassione», scaturisce anche dall'osservazione che il sostegno assicurato negli ultimi decenni ai redditi meridionali non è valso ad alleviare il ritardo produttivo del Mezzogiorno e ha, al contrario, favorito iniquità e ingiustizie di vario tipo. Tra questa osservazione, sostanzialmente corretta, e il suggerimento di «tagliare senza compassione» anche per il «bene del Mezzogiorno» non vi sono però nessi così stretti ed evidenti da rendere superflua un'approfondita riflessione.

Ad esempio, prima di concludere che il solo rimedio contro le iniquità consiste nel ridurre drasticamente le misure di sostegno ai redditi, sarebbe bene saperne di più sulle cause delle distorsioni accertate. Il rischio è che le distorsioni persistano e le iniquità si aggravino. E ancora: prima di stabilire che il decollo del Mezzogiorno verrà favorito da un ridimensionamento dei trasferimenti, sarebbe bene saperne di

più sui nessi (virtuosi, perversi o inesistenti) che corrono tra politiche redistributive e sviluppo produttivo.

In questo scritto mi propongo di analizzare quest'ultimo problema e in particolare cercherò di rispondere alle seguenti domande: le politiche redistributive possono essere considerate responsabili del persistente ritardo del Mezzogiorno? Sulla base di quali argomenti? Il loro ridimensionamento è condizione essenziale per permettere al Mezzogiorno di imboccare con decisione la strada dello sviluppo produttivo?

Dopo aver presentato sinteticamente le principali posizioni sull'argomento, utilizzando una rudimentale analisi dei meccanismi di decisione politica, giungerò alle seguenti conclusioni: il collegamento tra politiche redistributive e mancato sviluppo è molto debole; l'imposizione di vincoli rigorosi alla redistribuzione dei redditi potrebbe rivelarsi del tutto ininfluenza sul processo di sviluppo economico e, comunque, non costituisce la migliore soluzione del problema.

Più precisamente, in accordo con alcune note posizioni teoriche, argomenterò a favore della tesi secondo cui lo sviluppo richiede interventi pubblici specifici, ben diversi dalle politiche redistributive, e sosterrò che la principale causa del persistente ritardo del Mezzogiorno è stata la carente attuazione di questo tipo di interventi. Poiché i politici sono molto attenti alla «produttività elettorale» delle proprie decisioni, la carenza a cui ho fatto riferimento può essere imputata a quell'insieme di fattori istituzionali e culturali che hanno penalizzato (e ancora penalizzano) la «produttività elettorale» delle politiche per lo sviluppo. Per favorire il decollo del Mezzogiorno vi è, dunque, una strada obbligata: intervenire su quei fattori, in modo diretto e non confidando in improbabili effetti «virtuosi» dei tagli ai trasferimenti.

## 2. *Potere d'acquisto e sviluppo.*

Nel Mezzogiorno la forma di intervento pubblico più importante e duratura è stata, probabilmente, quella delle politiche di redistribuzione del reddito. Grazie a tali politiche il tenore di vita delle popolazioni meridionali è notevolmente cresciuto. Lo testimoniano sia la struttura dei consumi, sostanzialmente identica a quella del resto del paese, sia la netta riduzione delle aree di povertà. Malgrado alcuni dati recenti non del tutto tranquillizzanti<sup>1</sup>, nessuno sembra

<sup>1</sup> Mi riferisco ai dati resi noti di recente dalla Commissione sulla povertà e desunti dall'indagine dell'Istat sui consumi: nel Sud una famiglia su cinque sarebbe al di sotto della linea della povertà (meno di 1 143 355 al mese per due persone).

dell'opinione che oggi il problema principale del Mezzogiorno sia la miseria.

Il sostegno dei redditi e del potere d'acquisto è cosa ben diversa dallo sviluppo della base produttiva. Se oggi ciò sembra indiscutibile il merito va a quegli studiosi, e in particolare a Carlo Trigilia, che hanno utilizzato come chiave interpretativa la distinzione tra crescita del potere d'acquisto e persistente ritardo produttivo<sup>2</sup>.

Il contrasto tra crescita dei redditi e ritardo produttivo merita certamente una spiegazione<sup>3</sup>; esso, tuttavia, non appare sorprendente e, malgrado alcune opinioni contrarie, è del tutto compatibile con la teoria keynesiana. Questa teoria attribuisce, come è noto, grande importanza al sostegno della domanda e afferma, in particolare, che la sua espansione solleciterà la produzione e l'occupazione. Essa, però, non stabilisce che ciò si verificherà proprio nelle aree in cui vengono attuate le politiche di sostegno del potere d'acquisto; si deve, al contrario, presumere che – se alcuni costi, come quelli di trasporto, non sono proibitivi – la produzione crescerà laddove lo stadio di sviluppo permette di soddisfare in modo competitivo, nel breve periodo, la maggiore domanda espressa dal mercato.

In altri termini, se i trasferimenti attuati al Sud, come molti ritengono, hanno sostenuto soprattutto la produzione e l'occupazione del Nord, l'impostazione keynesiana è salva e la divaricazione verificatasi al Mezzogiorno non sorprende. Il sostegno della domanda e la creazione delle condizioni necessarie allo sviluppo economico sono, anche nella teoria keynesiana, questioni ben diverse.

Si può, quindi, escludere che tra politiche redistributive e sviluppo economico vi sia un rapporto virtuoso; resta da stabilire se non vi sia alcun nesso oppure, all'opposto, prevalgano legami perversi. Entrambe le posizioni sono presenti nella letteratura. Analizziamole.

<sup>2</sup> Mi riferisco a C. Trigilia, *Sviluppo senza autonomia*, Il Mulino, Bologna 1992. Come risulta anche dal titolo del libro, Trigilia usa una terminologia diversa e contrappone lo sviluppo all'autonomia. In linea con il linguaggio degli economisti, e allo scopo di evitare le ambiguità del termine autonomia (autonomia dai trasferimenti, come l'intende Trigilia, ma anche autonomia dal resto del mondo, cioè autarchia), preferisco usare la coppia «potere d'acquisto-sviluppo (o ritardo)».

<sup>3</sup> I dati ufficiali segnalano che mentre il potere d'acquisto del Mezzogiorno ha mostrato una buona tenuta, nell'ultimo quadriennio, il divario produttivo con il Nord – come risulta da indicatori quali il prodotto, gli investimenti e l'occupazione – è fortemente cresciuto. Cfr. Svimez, *Rapporto 1996 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 1996.

### 3. I trasferimenti come freno allo sviluppo nella visione liberista.

Il connotato distintivo del pensiero liberista, malgrado la presenza al suo interno di una pluralità di filoni di analisi<sup>1</sup>, resta la convinzione che il mercato lasciato a se stesso è in grado di assicurare ogni desiderabile risultato economico e, quindi, anche lo sviluppo della base produttiva. Per i liberisti – soprattutto quelli più «tradizionali» – se i prezzi sono liberi di riflettere le condizioni di mercato, le risorse verranno allocate in modo efficiente e, ciò che più conta ai nostri fini, le aree geografiche in ritardo tenderanno a convergere verso il sentiero di sviluppo delle regioni più progredite. Seguendo questa impostazione si giunge facilmente a considerare i trasferimenti un serio ostacolo allo sviluppo del Mezzogiorno. Cos'altro sono i sostegni assicurati ai redditi se non artificiose interferenze con il delicato meccanismo dei prezzi?

L'impostazione liberista implica, in realtà, che anche nella fase di prelievo fiscale lo Stato redistributore – alterando i prezzi – agisca in senso negativo per lo sviluppo economico. Ogni forma di spesa pubblica comporta, quindi, una doppia interferenza con il mercato: direttamente, al momento dell'erogazione; indirettamente, al momento del prelievo. Si giunge così alla conclusione che nessun tipo di intervento pubblico è raccomandabile. La semplice ricetta è un radicale restringimento della presenza pubblica.

Questa ricetta non convince. Come dirò più dettagliatamente tra breve, esistono ottime ragioni – teoriche e storiche – per pensare che il mercato lasciato a se stesso non genererà le complesse condizioni necessarie per avviare e sostenere lo sviluppo produttivo. Non sono, dunque, accettabili né la tesi secondo cui la migliore politica per lo sviluppo è «nessuna politica», né la condanna indiscriminata delle politiche redistributive.

Ciò non impedisce di riconoscere che le politiche redistributive attuate nel nostro paese, e in particolare nel Sud, sono criticabili per una pluralità di ragioni; è poco probabile, però, che tali ragioni siano di rilievo per il problema che ci interessa, e cioè il persistente ritardo nel Mezzogiorno rispetto al resto del paese.

<sup>1</sup> Per un'analisi più approfondita di questo problema, oltre che per una ricostruzione delle circostanze che nel dopoguerra hanno fatto oscillare il pendolo dall'interventismo al liberismo, anche in tema di sviluppo economico, si veda: Imes, *Ripensare la Questione Meridionale*, in «Economia Italiana», 1996, pp. 371-434. Considerazioni interessanti su questo argomento si trovano anche in H. Chang-R. Rowthorn, *Introduction*, in *The Role of the State in Economic Change*, a cura di Ha-Joon Chang e R. Rowthorn, Clarendon Press, Oxford 1995.

È, ad esempio, indubbio che il modo nel quale è strutturato nel nostro paese il prelievo fiscale e contributivo – soprattutto per quel che riguarda il finanziamento del welfare state – penalizza il lavoro e l'occupazione. Se però si considera che il Mezzogiorno ha goduto di un rilevante vantaggio fiscale (sotto forma di fiscalizzazione degli oneri sociali), diventa difficile utilizzare questo argomento per spiegare il crescente divario con il Nord.

D'altro canto, l'elevata pressione fiscale può avere contribuito a diffondersi dell'evasione e dell'economia informale. Il «sommerso» non è, però, un fenomeno esclusivamente meridionale e se con un taglio delle imposte si riuscisse a farlo emergere il risultato principale sarebbe l'adeguamento delle statistiche ufficiali alla realtà dei fatti. Lo sviluppo del Sud non ne beneficerebbe e, probabilmente, le misure della distanza produttiva con il Nord non cambierebbero in modo significativo<sup>2</sup>.

#### 4. *Gli anti-liberisti tradizionali e l'irrilevanza dei trasferimenti.*

Per ridurre al minimo le inevitabili confusioni terminologiche, assumo che una posizione in tema di sviluppo economico possa essere definita anti-liberista se essa considera un rilevante insieme di ben calibrati interventi pubblici di importanza essenziale per avviare le aree in ritardo su un sentiero di espansione produttiva.

Dagli scritti degli autori che, nel periodo immediatamente successivo alla fine della seconda guerra mondiale, hanno contribuito a plasmare quella che sarebbe stata, in tema di sviluppo, la «saggezza convenzionale» degli anni sessanta e settanta, emerge con chiarezza la convinzione che il mercato non è in grado, da solo, di assicurare l'avvio di una fase sostenuta di sviluppo e che occorre, di conseguenza, un insieme di interventi pubblici integrativi.

Uno dei protagonisti di quella stagione, rievocando gli anni in cui collaborò con Gunnar Myrdal alla preparazione di *Asian Drama*, di recente ha scritto:

<sup>2</sup> La Guardia di Finanza ha di recente reso noto che, mentre è maggiore il numero di evasori fiscali al Sud, l'entità delle imposte evase è nettamente maggiore al Nord (si veda «Il Sole 24 Ore» del 28 agosto 1996). Ciò insinua il sospetto – niente più del sospetto – che in termini di prodotto il divario effettivo tra Nord e Sud, inclusivo del sommerso, possa essere maggiore – e non minore – rispetto a quello «ufficiale». Naturalmente se si disponesse di attendibili serie storiche, si potrebbe valutare l'aspetto più interessante del fenomeno e cioè la sua evoluzione dinamica.

Consideravamo di grande importanza che il governo organizzasse i mercati in modo che essi funzionassero efficientemente, ma non confondevamo la politica dei prezzi, le misure per incoraggiare la concorrenza e per favorire la creazione di mercati con il libero gioco delle forze di mercato<sup>1</sup>.

Non soltanto in Myrdal e in Streeten, ma anche in autori quali Rosenstein-Rodan, Nurkse, Scitovsky e Hirschman<sup>2</sup> era assente l'idea – attribuita loro da alcuni critici liberisti – di realizzare un sistema dirigista. Al contrario, utilizzando i loro modelli di *big push* o di crescita sbilanciata, essi hanno sostenuto la necessità di interventi pubblici «amichevoli» nei confronti del mercato e idonei a permettere lo sfruttamento di importanti interdipendenze produttive (Hirschman) o la creazione di positive complementarità dal lato della domanda dei beni (Rosenstein-Rodan, Nurkse e Scitovsky).

La diffusa tendenza a concepire lo Stato come un ente essenzialmente «redistributore» e a far ricadere sotto l'etichetta di «welfare state» ogni forma di intervento pubblico ha portato a sottovalutare le numerose altre funzioni che esso può svolgere in favore dell'attività economica e, in particolare, dello sviluppo produttivo. Su tali funzioni molti studiosi – oltre a quelli citati – non hanno mancato, anche di recente, di richiamare l'attenzione<sup>3</sup>.

Realizzare infrastrutture, abbattere gli ostacoli che impediscono il miglioramento qualitativo delle risorse produttive, svolgere un'efficace azione di coordinamento in grado di ridurre anche l'incertezza che grava sulle decisioni di investimento, assegnare in modo efficiente i diritti di proprietà e assicurarne il rispetto, produrre in misura e qualità adeguate un insieme di importanti beni «pubblici»: sono queste alcune delle possibili articolazioni delle politiche di sviluppo. Non si tratta, come è evidente, di interventi diretti a integrare i redditi o, perfino, a soppiantare il mercato. Si tratta, invece, di misure capaci di rimuovere gli ostacoli che si frappongono all'avvio di iniziative imprenditoriali. Politiche come quelle che ho elencato sostanzialmente sono mancate

<sup>1</sup> P. P. Streeten, *Thinking about Development*, Cambridge University Press, Cambridge 1995, p. 197.

<sup>2</sup> R. Nurkse, *Some International Aspects of the Problem of Economic Development*, in «American Economic Review», 1952, 42; P. Rosenstein-Rodan, *Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe*, in «Economic Journal», 1943, 53; A. O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven 1958; T. Scitovsky, *Two Concepts of External Economics*, in «Journal of Political Economy», 1954, 62.

<sup>3</sup> Ad esempio, in un interessante contributo, Chang e Rowthorn sostengono che lo Stato può svolgere importantissime funzioni di carattere non redistributivo nelle fasi di cambiamento economico, tra le quali rientra l'avvio di un processo di sviluppo. Cfr. H. Chang-R. Rowthorn, *Role of the State in Economic Change: Entrepreneurship and Conflict Management*, in *The Role of the State* cit.

nel Mezzogiorno. Se le politiche per lo sviluppo fossero state adottate in modo più incisivo, non soltanto nel nostro Mezzogiorno ma in tutte le aree depresse del mondo, la storia avrebbe avuto un altro corso e, probabilmente, la critica neo-liberista (anche rispetto ai problemi dello sviluppo) non avrebbe avuto modo di affermarsi.

Per gli anti-liberisti la causa principale del ritardo delle aree depresse non è, dunque, il sostegno accordato al potere d'acquisto ma il deficit di politiche per lo sviluppo; inoltre, tra sostegno del potere d'acquisto e ritardo produttivo non vi sarebbero nessi. Per accettare quest'ultima conclusione occorrerebbe, però, una valida spiegazione delle circostanze che hanno impedito l'attuazione delle politiche per lo sviluppo.

Gli anti-liberisti di formazione economica tradizionale considerano le politiche come variabili «esogene»; di conseguenza, attribuiscono ad altre discipline il compito di spiegarne l'attuazione (o la mancata attuazione). «Endogeneizzare» la decisione politica è, invece, molto importante: non soltanto in generale, ma anche per dare solide basi alla tesi della mancanza di nessi tra sostegno del potere d'acquisto e ritardo produttivo. Cosa assicura, ad esempio, che l'eccessiva facilità di ricorso alle politiche redistributive non sia stata la causa dell'atrofia delle politiche di sviluppo? Cosa permette di escludere l'esistenza di una specie di «effetto-spiazzamento» tra politiche?

Per rispondere a queste domande è necessario disporre di uno schema di analisi dei meccanismi di decisione politica. Presenterò un simile, rudimentale, schema dopo aver completato l'esame delle principali posizioni sul legame tra politiche redistributive e sviluppo economico.

##### *5. Liberismo e anti-liberismo nella tesi degli «effetti perversi».*

L'idea che le politiche pubbliche (e in particolare quelle redistributive) possano avere effetti «perversi» si è di recente diffusa tra gli studiosi dello sviluppo ed è stata formulata in modo compatibile tanto con l'impostazione liberista che con quella anti-liberista.

Con specifico riferimento al Mezzogiorno, Trigilia ha per primo proposto un'interessante spiegazione del ritardo produttivo basata sulla categoria sociologica degli «effetti perversi» delle politiche. Egli sostiene che le politiche redistributive hanno «plasmato progressivamente un ambiente sociale sfavorevole allo sviluppo economico»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Trigilia, *Sviluppo senza autonomia* cit., p. 8. Si noti che Trigilia usa spesso il termine «politiche pubbliche», ma è sufficientemente chiaro che egli intende riferirsi a quelle che vengono definite «politiche redistributive».

Nella sua articolata analisi, sembra di poter individuare due principali canali di influenza negativa delle politiche redistributive.

Il primo canale è rappresentato dagli effetti sull'atteggiamento degli agenti economici nei confronti del mercato e del rischio imprenditoriale. Scrive, ad esempio, Trigilia:

i singoli soggetti trovano più facile acquisire il controllo di risorse pubbliche per migliorare la propria condizione economica, piuttosto che rischiare sul mercato economico<sup>2</sup>.

Il secondo canale è, invece, costituito dal comportamento dei soggetti politici. Già menzionato nel libro del 1992<sup>3</sup>, questo canale viene presentato in modo più nitido in un lavoro successivo:

l'estensione dell'intervento pubblico ha ampliato le opportunità per una classe politica a bassa legittimazione di destinare le risorse in modo da massimizzare la loro divisibilità a fini di consenso. Tutto ciò che non si prestava facilmente ad essere trasformato in risorse divisibili veniva trascurato o generava «non-decisioni». Ma in quest'area rientrano proprio i beni collettivi [...] che sono essenziali per qualificare l'ambiente sociale ed economico<sup>4</sup>.

Tra i due canali vi sono connessioni; è, però, utile tenerli distinti. La ragione può essere sintetizzata così: il primo canale è assimilabile all'impostazione liberista; il secondo, invece, è pienamente compatibile con un'analisi anti-liberista, nel senso chiarito in precedenza.

Assumere che le politiche redistributive alterino i comportamenti dei soggetti economici è del tutto plausibile<sup>5</sup>. Resta però da stabilire se l'intervento sui fattori che determinano quei comportamenti sia di per sé sufficiente a risolvere i problemi dello sviluppo. In altri termini, se per ipotesi si eliminasse ogni forma di trasferimento pubblico e, quindi, si massimizzasse la propensione dei soggetti economici verso il mercato, ne seguirebbe – oltre, naturalmente, a questa maggiore propensione – il superamento dei vincoli allo sviluppo? La risposta anti-liberista è sostanzialmente negativa; essa tende a considerare questi effetti di entità limitata e, comunque, nettamente inferiori rispetto alle politiche per lo sviluppo. Per questo motivo, concentrerò la mia atten-

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 84.

<sup>3</sup> Cfr. *Ibid.*, p. 174.

<sup>4</sup> C. Trigilia, *Una nuova occasione per il Mezzogiorno?*, in «Economia Italiana», 1996, p. 261.

<sup>5</sup> Sarebbe, però, utile tracciare una distinzione tra comportamenti di breve-medio e di lungo periodo. Questi ultimi riguardano, ad esempio, la formazione di capitale umano e appaiono di maggiore importanza. Sarebbe anche utile distinguere, nella spiegazione del cambiamento dei comportamenti, tra alterazione della convenienza, a cultura e preferenze invariate, e modifiche proprio nella cultura e nelle preferenze. La tradizionale tesi liberista considera le politiche redistributive responsabili soltanto del primo tipo di cambiamento.

zione sul secondo dei canali menzionati in precedenza. Nel passo citato, Trigilia mostra di attribuire importanza alle misure per lo sviluppo e sembra riferirsi a qualcosa di molto simile ad un «effetto-spiazzamento» tra politiche. In altri termini, il facile accesso e la grande attrattiva delle politiche redistributive avrebbero distolto i politici dall'attuazione degli interventi richiesti dallo sviluppo. Si tratta di un'interessante ipotesi che merita approfondimenti, anche perché ha il pregio di superare il limite di esogeneità delle politiche che caratterizza l'approccio anti-liberista tradizionale. Essa solleva, in particolare, un problema che gli anti-liberisti non possono eludere: perché non può bastare l'imposizione di rigidi vincoli alla redistribuzione delle risorse per spingere i politici ad adottare misure favorevoli al decollo produttivo?

#### *6. Il comportamento dei politici e la «produttività elettorale» delle politiche.*

Una recente interpretazione della crisi della prima Repubblica<sup>1</sup> poggia proprio sull'ipotesi che essa sia stata determinata dall'incapacità di attuare politiche di medio livello, definite come quelle «con le quali si affrontano i problemi dello sviluppo del paese»<sup>2</sup>.

Il deficit di quelle politiche non è, dunque, una peculiarità del Mezzogiorno; anche per questo motivo è importante interrogarsi sulle ragioni che ne hanno limitato la diffusione. La formulazione di risposte sufficientemente solide richiederebbe un articolato modello dei comportamenti e delle scelte dei politici. Il compito più modesto che mi propongo è quello di delineare – con riferimento specifico al problema dello sviluppo economico – un rudimentale schema di analisi. Da tale schema trarrò, con tutte le cautele del caso, le mie conclusioni.

L'ipotesi di partenza è che i politici siano individui razionali e abbiano come principale obiettivo la propria rielezione (o, comunque, la massimizzazione dei consensi per la propria parte politica). Essi, pur essendo auto-interessati, perseguono fini leciti e in particolare non aspirano a massimizzare i propri benefici monetari, eventualmente ricorrendo a pratiche illegali. Naturalmente non intendo sottovalutare l'importanza degli «incentivi materiali» per spiegare il comportamento

<sup>1</sup> M. Cotta, *La crisi del governo di partito all'italiana*, in *Il gigante dai piedi di argilla*, a cura di M. Cotta e P. Isernia, Il Mulino, Bologna 1996.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 42.

dei politici; ad esempio, essi ci aiutano a comprendere perché – restando nel campo delle politiche per lo sviluppo – numerose opere infrastrutturali siano state appaltate, finanziate, iniziate e mai concluse. Il mio obiettivo è quello di illustrare i problemi che sorgono in assenza di illegalità di vario genere; in altri termini, al centro del mio interesse vi è un personaggio che molti considerano inesistente: il politico «bene intenzionato».

I politici ai quali mi riferisco sono, quindi, molto attenti all'impatto delle proprie decisioni sulle possibilità di rielezione e sulla popolarità del partito di appartenenza; in breve, essi valutano le diverse politiche sulla base della loro probabile «produttività elettorale». L'idea che la «produttività elettorale» delle politiche redistributive sia molto elevata è ampiamente condivisa: da un lato, esse generano benefici certi, immediati e personali; dall'altro, sembrano non generare costi a carico di alcuno. L'elevato apprezzamento da parte degli elettori è dunque facilmente spiegabile. La «produttività elettorale» delle politiche per lo sviluppo è, invece, considerata bassa, se non proprio nulla. Cerchiamo di comprendere perché.

Si assuma che l'intervento a favore dello sviluppo venga completato e produca i propri effetti, almeno parzialmente, in tempo utile per la successiva scadenza elettorale. Il contributo che esso darà al risultato del politico che lo ha promosso dipende, principalmente – oltre che dalla visibilità dei suoi effetti – dal comportamento di quegli elettori che non ne traggono benefici economici diretti. Infatti, se si escludono i pregiudizi ideologici<sup>3</sup>, è ragionevole assumere che i consensi verranno sia da coloro che ritengono di avere tratto vantaggi dall'intervento; sia da coloro che, pur non avendone direttamente beneficiato, riconoscono l'importanza della misura adottata per la collettività nel suo complesso. Semplificando, dirò che i valori diffusi nella collettività di riferimento, e in particolare quelli dai quali dipende il suo grado di coesione, svolgono un ruolo importante nell'apprezzamento elettorale delle politiche per lo sviluppo.

In realtà, il politico non ha quasi mai la certezza che i suoi interventi verranno completati in tempo utile. Il problema dei tempi di attuazione delle politiche per lo sviluppo è decisivo nel determinare la loro bassa «produttività elettorale»; esso merita un esame ravvicinato.

A scopo di esemplificazione, si consideri un sindaco che decide di impegnarsi nella realizzazione di un intervento infrastrutturale dalle seguenti caratteristiche: esso creerà vantaggi ben visibili (o, comunque, nessun

<sup>3</sup> Allo scopo di rendere l'analisi più realistica, si potrebbe assumere che il politico abbia come riferimento la quota di elettorato non pregiudizialmente avversa alla propria posizione politica.

danno) a tutti gli elettori del nostro sindaco ma genererà un piccolo danno a una piccola quota di elettori della città limitrofa. Il sindaco di quest'ultima città osteggerà l'iniziativa e se, come spesso accade, il suo consenso è anche formalmente indispensabile, l'iniziativa del primo sindaco avrà una vita tutt'altro che breve e tutt'altro che facile<sup>4</sup>. Siamo, dunque, di fronte a un non semplice problema di coordinamento tra politici.

In presenza di proposte che avvantaggiano qualcuno e danneggiano qualche altro, nella sfera privata si fa di norma ricorso a forme più o meno esplicite di compensazione. Come afferma quello che nella letteratura economica è noto come «principio scandinavo», le compensazioni dovrebbero permettere di giungere ad un consenso generale sulle azioni da compiere. Nei rapporti tra enti locali diversi il superamento delle contrapposizioni è, invece, affidato ad estenuanti prove di forza, a trattative defatiganti e non sempre di successo. Se fosse istituzionalizzata la possibilità per gli enti locali di ricevere o pagare compensazioni allorché, come appare inevitabile, le politiche non riescono ad avvantaggiare tutti, i tempi di attuazione delle misure per lo sviluppo potrebbero accorciarsi in modo significativo.

Anche gli ostacoli derivanti dall'eventuale presenza di alcuni danneggiati all'interno del comune del sindaco proponente potrebbero essere superati rapidamente con trasparenti e controllati meccanismi di compensazione. Simili compensazioni sono oggi previste in un limitato numero di casi e spesso risultano del tutto inadeguate ad evitare la violenta reazione da parte dei danneggiati e il loro ricorso alla giustizia amministrativa. Per quale motivo la compensazione non deve essere adeguata? Inoltre, perché non deve essere compensato chi, per fare un esempio, subisce un danno evidente e accertabile dalla costruzione di una nuova strada, anche se non gli viene espropriato il terreno? Perché alcuni non devono beneficiare dei vantaggi che le politiche per lo sviluppo promettono di ottenere? Come spesso accade, il rispetto di elementari criteri di equità, riducendo i conflitti, permetterebbe di spostare in avanti la frontiera dell'efficienza e di conseguire risultati altrimenti impossibili; non tenerne conto significa predisporre un ambiente istituzionale contrario alle politiche per lo sviluppo.

Vi sono altri due importanti fattori dai quali dipendono i tempi di attuazione delle politiche. Il primo è l'*iter* decisionale previsto dalla

<sup>4</sup> È forse superfluo ricordare che, in moltissimi casi, enti locali diversi e di diverso grado sono chiamati a coordinare le proprie decisioni; infatti, le aggregazioni migliori da un punto di vista economico non coincidono, se non per caso, con le divisioni amministrative. Si pensi, per fare qualche esempio, allo smaltimento dei rifiuti o all'organizzazione del servizio idrico.

normativa; il secondo è il funzionamento della burocrazia. Si tratta di argomenti così noti da non meritare particolari approfondimenti. Per quello che riguarda la burocrazia, sarà sufficiente ricordare che essa può vanificare i programmi del più bene intenzionato tra i politici per almeno tre motivi: 1) perché essa è organizzata secondo principi irrazionali; 2) perché i burocrati possono essere schierati su posizioni politiche opposte e non gradire, quindi, l'attuazione di misure che minacciano di rafforzare gli «avversari»<sup>5</sup>; 3) perché mancano le necessarie capacità e competenze<sup>6</sup>.

Il politico razionale valuterà tutti i fattori dai quali dipende la «produttività elettorale» delle diverse politiche e adotterà quella da cui si attende il risultato migliore. Per quello che riguarda le misure per lo sviluppo, i punti esposti in precedenza possono essere semplificati e sintetizzati nel modo seguente: il nostro politico locale considererà tanto più bassa la loro «produttività elettorale» quanto più lenta sarà la burocrazia, quanto più difficile sarà la composizione dei dissidi con gli altri politici e quanto meno gli elettori dispongono della cultura adeguata per apprezzare interventi che non si traducono necessariamente in vantaggi immediati e personali per loro.

Se questi elementi inducono il politico ad una valutazione pessimistica, ben difficilmente verranno iniziate e attuate le politiche per lo sviluppo. La mia ipotesi, che merita ulteriori verifiche, è che sia possibile spiegare in questo modo – più che in qualsiasi altro – il perdurante ritardo del Mezzogiorno. Si noti che un'implicazione dell'analisi qui sviluppata è che la disponibilità di specifici fondi finanziari e la presenza di un'opinione pubblica favorevole agli interventi per lo sviluppo, in ambiti diversi dal proprio bacino elettorale, risultano ininfluenti sulle decisioni del politico.

### *7. Agire sulla «produttività elettorale» o tagliare i trasferimenti?*

Semplificando ulteriormente le conclusioni enunciate nel precedente paragrafo, dirò che fattori culturali e meccanismi istituzionali determi-

<sup>5</sup> Questo fenomeno può manifestarsi con più forza a livello comunale e in condizioni di bipartitismo, più o meno compiuto.

<sup>6</sup> Le affermazioni contenute nel testo dimostrano che anche per i burocrati, oltre che per i politici, escludo che essi perseguano scopi illeciti. Si noti, inoltre, che ai fini del nostro ragionamento è rilevante il differenziale tra malfunzionamento della burocrazia nel caso delle politiche per lo sviluppo e nel caso delle politiche redistributive. Infatti, da tale differenziale dipende la scelta più conveniente per il politico. Vi sono ottime ragioni (complessità delle procedure, ambiti di discrezionalità ecc.) per pensare che lo svantaggio delle misure per lo sviluppo sia rilevante.

nano la «produttività elettorale» delle politiche per lo sviluppo. Affinché queste ultime vengano incoraggiate occorre intervenire sugli uni e sugli altri; tuttavia, l'elevata difficoltà (e delicatezza) di qualsiasi progetto diretto ad alterare i valori culturali di una collettività obbliga a concludere che l'intervento più urgente e più importante è quello che ha per scopo di rendere i meccanismi istituzionali meno penalizzanti nei confronti della «produttività elettorale» delle politiche per lo sviluppo.

L'imposizione di vincoli, più o meno stringenti, alle misure di sostegno del potere d'acquisto non costituisce un'alternativa efficace. È frequente imbattersi in ragionamenti che tradiscono una concezione «idraulica» dei comportamenti umani e, in particolare, delle scelte politiche. Per deviare il corso di un fiume nella direzione desiderata è necessario costruire dighe ed erigere barriere; allo stesso modo, si ritiene che sia sufficiente porre vincoli ai comportamenti indesiderabili perché vengano attuati quelli preferiti. Nella gran parte dei casi non è così.

Con riferimento al nostro problema, si assuma che – in una situazione in cui viene attribuita una «produttività elettorale» bassa o perfino nulla alle politiche per lo sviluppo – venga adottato l'approccio idraulico e si vieti tassativamente ogni forma di politica redistributiva. L'esito non sarà quello, sperato, di indurre i politici ad impegnarsi a favore dello sviluppo. Infatti, è molto probabile che questi ultimi cercheranno di costruire il proprio consenso non attraverso le politiche ma attraverso la protesta nei confronti dei responsabili dell'imposizione di vincoli così rigidi alle misure di sostegno dei redditi. Vincolare troppo rigidamente i comportamenti politici può scatenare forze squilibranti di rilevante intensità.

La superiorità delle strategie di intervento dirette ad accrescere la «produttività elettorale» delle politiche per lo sviluppo appare del tutto evidente nel caso ora esaminato. A un risultato analogo si giunge anche ipotizzando che i politici attribuiscano una «produttività elettorale» non bassissima agli interventi per lo sviluppo. In tal caso è probabile che i vincoli imposti alle politiche redistributive avranno l'effetto di indirizzare verso scelte più favorevoli al superamento del ritardo produttivo. Tuttavia, ciò potrebbe avvenire in un quadro di maggiore conflittualità e con una peggiore combinazione di equità e sviluppo rispetto al caso in cui si agisse sui fattori istituzionali che sono stati indicati in precedenza.

## 8. Conclusioni.

Per argomentare le mie tesi ho utilizzato uno schema di analisi dei comportamenti politici molto primitivo, che necessita di affinamenti e

arricchimenti; tuttavia, esso ha consentito, da un lato, di individuare un legame tra istituzioni, cultura e politiche che non sempre riceve adeguata attenzione e, dall'altro, di delineare una risposta completa ai quesiti posti in apertura. Tale risposta si compone di due semplici affermazioni: le politiche per lo sviluppo sono indispensabili; elevare la loro «produttività elettorale» è, a sua volta, indispensabile.

Questa duplice conclusione contrasta con l'idea che il ridimensionamento delle politiche redistributive possa favorire il decollo produttivo sia direttamente (come sostenuto dai liberisti) che indirettamente (come sembra essere implicito nella tesi degli «effetti perversi»). Le ragioni di questa diversità sono state a lungo discusse nelle pagine precedenti. Due precisazioni sono necessarie in sede di conclusioni.

Anzitutto, come ho già ricordato, il mio giudizio si riferisce alle politiche redistributive in generale. Specifiche – e particolarmente infelici – modalità di attuazione delle politiche di sostegno dei redditi possono, quindi, ostacolare lo sviluppo, anche se in modo non decisivo. In effetti, ciò che non appare accettabile della posizione liberista è, da un lato, la condanna indiscriminata delle politiche redistributive e, dall'altro, l'affermazione che lo sviluppo trarrà benefici sostanziali e duraturi dal loro smantellamento. Difficilmente accettabile è anche l'idea, non sempre espressa con adeguata chiarezza, che lo sviluppo economico richieda necessariamente un grado di disuguaglianza sociale ben maggiore di quello permesso dalle politiche di sostegno dei redditi.

In secondo luogo, affermare che le redistribuzioni sono sostanzialmente ininfluenti sullo sviluppo non equivale ad escludere che esse non debbano essere ridimensionate o ristrutturate. Altri validi motivi (ad esempio finanziari o di equità) possono consigliarlo; ciò che non appare ben fondato è il proposito di andare oltre quanto richiesto da tali motivi, evocando sostanziali benefici per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Ho sostenuto che intervenire dall'alto a tagliare i trasferimenti, in condizioni di bassissima «produttività elettorale» delle politiche per lo sviluppo, può generare effetti indesiderati e del tutto contrari allo sviluppo economico. Accrescere la «produttività» delle politiche di cui vi è carenza è, invece, essenziale. Ciò richiede, soprattutto, delicati interventi di carattere istituzionale e la riforma della pubblica amministrazione. Quest'ultima è particolarmente importante perché – come ho cercato di sostenere – potrebbe fornire ai politici «bene intenzionati» l'essenziale sollecitazione rappresentata da un probabile premio elettorale. Questo premio è certamente mancato nel Mezzogiorno e, a conferma della non singolarità dei problemi del Sud, è stato basso anche nel resto del paese.

Si deve riconoscere che sulle riforme istituzionali e della pubblica amministrazione esiste il più vasto dei consensi. Si tratta, però, di consensi tributati, quasi sempre, al generico desiderio di cambiare piuttosto che a specifiche proposte. A questo riguardo, dall'analisi condotta in precedenza emergono alcune indicazioni che è opportuno esplicitare, prima di concludere.

Lo schema interpretativo utilizzato conduce ad escludere che le politiche infrastrutturali e di sviluppo siano state carenti per un difetto di responsabilità dei politici rispetto agli elettori locali. Al contrario, lo scarso gradimento da parte della popolazione ha determinato la bassa «produttività elettorale» delle misure per lo sviluppo. Alcune interpretazioni delle vicende del Mezzogiorno, che fanno da base a proposte di federalismo variamente inteso, poggiano sull'idea che un più stretto controllo degli elettori sui politici avrebbe permesso un esercizio più severo dell'attività redistributrice e un'azione più attenta a favore dello sviluppo. Non sembra che una simile premessa tenga conto della popolarità di cui hanno goduto (e di certo ancora godono presso i beneficiari) le politiche redistributive. Di conseguenza, non sembra che tra i vantaggi del federalismo possa essere annoverato quello del salto di qualità della politica grazie ad un più severo controllo da parte degli elettori.

In realtà, la scarsa popolarità delle politiche economiche non redistributive ha – non soltanto nel nostro paese – spinto ad adottare soluzioni «tecnocratiche». Tali soluzioni, già discutibili nel metodo, non sempre hanno dato i risultati sperati. Colmare con attenti interventi istituzionali la distanza tra i legittimi interessi dei politici e le esigenze dello sviluppo è una strategia certamente preferibile.

La seconda indicazione riguarda la questione, molto dibattuta, del rapporto tra politici e burocrati. Tra i fattori che determinano la convenienza elettorale delle politiche per lo sviluppo vi è il funzionamento della burocrazia. Il ragionamento esposto in precedenza porta alla conclusione che i politici, anche a livello locale, dovrebbero avere la facoltà di selezionare – almeno in parte – i loro dirigenti e i loro funzionari. Ciò potrebbe, infatti, rimuovere alcuni dei fattori che concorrono ad allungare i tempi di attuazione delle politiche per lo sviluppo. Coloro che vedono nei burocrati un argine contro lo strapotere dei politici male intenzionati saranno certamente contrari a soluzioni come quella che ho prospettato e si batteranno per una forte autonomia della burocrazia, sulla falsariga del modello francese.

Va, però, tenuto presente che nel nostro paese – e in particolare nel Mezzogiorno – i burocrati hanno finito per essere, in molti casi, poli-

ticamente decisivi senza essere responsabili verso alcuno. In realtà l'argomento federalista del controllo più ravvicinato dei cittadini sui politici sembra del tutto coerente con l'attribuzione, a questi ultimi, di un maggiore potere; non sembra, infatti, giustificato che essi debbano rispondere del comportamento di burocrati che non sono neanche responsabili di avere scelto. Naturalmente vi sono dei rischi, ma si può forse dire che vi è una soluzione priva di rischi? E poi, chi si preoccupa dei politici «bene intenzionati»?