

## Cooperazione, scelte pubbliche e sviluppo locale

di Maurizio Franzini

### 1. *Introduzione.*

Dello «sviluppo locale» si parla con tale frequenza che ormai riesce difficile immaginare un altro aggettivo da accoppiare onorevolmente al sostantivo «sviluppo». Tutte le ipotesi, in verità poco brillanti, che vengono alla mente appaiono inadeguate e nasce il sospetto che ciò segnali non soltanto una difficoltà semantica ma l'effettiva impossibilità per lo sviluppo di essere altro che locale. Potrebbe mai aversi sviluppo economico in un'area senza il contributo di almeno qualche risorsa proveniente da quell'area? L'obbligatoria risposta negativa a questa domanda spinge a concludere che lo sviluppo è sempre, almeno un po', locale. D'altro canto, se in un'area lo sviluppo manca viene da pensare che la causa sia il difetto, in quell'area, di almeno qualcuna delle risorse (intese in senso lato) necessarie. Dunque, lo sviluppo è anche, almeno un po', non-locale. Se queste rapide considerazioni sono fondate viene da concludere che l'espressione «sviluppo locale» dovrebbe essere abbandonata perché un po' vaga e piuttosto sovraccarica. Ma non è certo pensabile di fare a meno di un termine che ha conosciuto un così grande successo – forse proprio in virtù della sua, per così dire, elasticità.

Continueremo dunque a lungo a parlare di «sviluppo locale» e lo faremo riferendoci a cose diverse, alcune propriamente locali ed altre che hanno una relazione assai remota con quel termine, a meno di non volerne dilatare il significato ben al di là di quanto consenta il più permissivo dei dizionari. In tanta varietà sarà però comune la speranza che lo «sviluppo locale» ci possa mettere al riparo dagli errori del passato, dalle delusioni causate dall'altro «modello» di sviluppo, se di modello è lecito parlare. Proprio da questa considerazione vorrei partire per introdurre i temi che verranno affrontati nelle pagine che seguono.

Gli errori del passato possono essere variamente classificati e la tendenza prevalente sembra essere quella di considerare il «centralismo» il più serio ed il più grave tra tutti. Viene da chiedersi se davvero sia utile far ruotare un'analisi critica e approfondita attorno a questo

concetto. La domanda nasce dal fondato sospetto che tutti gli effetti negativi del «centralismo», o molti di essi, possono facilmente ripresentarsi anche senza «centralismo» con l'evidente implicazione di obbligare a indirizzare altrove la ricerca dell'origine dei guasti. Le presenti note intendono portare un piccolo contributo a questa ricerca. In particolare mi soffermerò su due questioni di enorme importanza, che certamente hanno avuto un peso decisivo nell'ostacolare lo sviluppo del Mezzogiorno ma che sono state troppo a lungo trascurate. Le due questioni – che non richiedono una particolare presentazione – sono: il difetto di cooperazione tra gli attori privati nella sfera economica e le modalità di allocazione dei fondi pubblici per lo sviluppo. Grande merito della migliore letteratura sullo «sviluppo locale» è avere attirato l'attenzione su queste due questioni, elevandole al rango di problemi sui quali è indispensabile una rinnovata riflessione.

Come risulterà dalle pagine che seguono non trovo del tutto convincenti le soluzioni alle due questioni menzionate che sono maggiormente accreditate tra i fautori dello «sviluppo locale». Queste soluzioni non sembrano scaturire da un'analisi sufficientemente approfondita e, soprattutto, non sono state adeguatamente confrontate con altre possibili alternative; in un certo senso esse risentono di una chiave di lettura che appare, fin dall'inizio, un po' troppo locale (cosicché, almeno in questo senso, l'uso del termine risulterebbe giustificato). Più in particolare, riguardo alla cooperazione, sosterrò, nei prossimi due paragrafi, che – diversamente da quanto si sostiene con frequenza nella letteratura sullo «sviluppo locale» – il difetto di cooperazione non dipende esclusivamente dalla mancanza di fiducia; per conseguenza, la cooperazione può trarre vantaggio anche da cambiamenti che non riguardino il grado di fiducia. Tuttavia, se si volesse agire su quest'ultima, occorrerebbe considerare che possono esistere soluzioni alternative – e per alcuni versi preferibili – rispetto a quella che domina in questo tipo di letteratura, e cioè la creazione di reti sociali. Sulle regole di allocazione dei fondi pubblici sosterrò che la partecipazione di un gran numero di attori locali alle rilevanti decisioni non è, di per se stessa, garanzia di scelte più rispondenti alle esigenze dello sviluppo. I problemi sono più di fondo e riguardano le motivazioni, gli obiettivi e la cultura dei diversi attori – sia al centro che in periferia.

Al di là di queste critiche, occorre riconoscere che se oggi si va diffondendo la convinzione che la cooperazione e le regole di allocazione dei fondi pubblici costituiscono vere e proprie risorse per lo sviluppo – di rilevanza non inferiore alle tradizionali risorse fisiche e finanziarie – gran parte del merito va agli studiosi dello sviluppo locale.

## 2. *La cooperazione oltre la fiducia.*

Agli economisti viene spesso mossa la critica di trascurare l'importanza delle relazioni sociali e di nutrire un'eccessiva fiducia nella possibilità del mercato di funzionare bene (e, quindi, di generare benessere) basandosi in modo esclusivo su rapporti anonimi. Questa critica, se si tiene conto della letteratura economica dell'ultimo quarto di secolo, non è giustificata. Esistono, naturalmente, molti economisti che anche oggi elaborano modelli teorici spesso estremamente sofisticati nei quali i mercati assicurano risultati mirabolanti sul terreno dell'efficienza pur essendo popolati da individui che nulla sanno l'uno dell'altro. Sono, però, numerosi gli economisti che da tempo mostrano piena consapevolezza delle difficoltà che in numerosissimi casi incontrano gli scambi realizzati in condizioni di perfetta estraneità tra le parti e che sottolineano come il funzionamento dei mercati richieda, in generale, condizioni ben più complesse di quanto normalmente si assuma<sup>1</sup>.

Molti di questi studiosi si occupano di istituzioni e cercano di spiegare perché, oltre al mercato, esistono altre istituzioni, altre soluzioni contrattuali; sono però rilevanti anche alcuni contributi diretti a stabilire l'impatto sulla crescita economica sia delle istituzioni (intese in senso lato) sia di un vasto insieme di variabili sociali. Basti ricordare i tentativi condotti già negli anni sessanta da Adelman e Morris per individuare il rilievo di varie decine di variabili sociali e politiche sulla dinamica di oltre settanta paesi in via di sviluppo (Adelman e Morris 1967) oppure il notissimo suggerimento di Abramowitz di cercare nella «social capability» la chiave per spiegare quel periodo straordinario che fu la Golden Age, cioè il ventennio successivo alla ripresa post-bellica (Abramowitz 1986).

Queste affermazioni non devono, però, indurre a ritenere che tra gli economisti prevalga la convinzione secondo cui le relazioni sociali – e in particolare l'associazionismo – sono sempre favorevoli al funzionamento del mercato e alla crescita economica. Olson (1982) ha da tempo attirato l'attenzione sui problemi che possono porre le cosiddette «coalizioni distributive», cioè i gruppi costituiti per difendere i propri interessi e privilegi; del resto, l'idea che le reti sociali

<sup>1</sup> Può essere sufficiente riportare la seguente affermazione di Bowles: «Gli aspetti della vita sociale che una volta si pensava costituissero territorio esclusivo della psicologia e della sociologia ora sono considerati essenziali per la spiegazione dei tipici fenomeni economici: i prezzi e le quantità» (Bowles 1998).

possano rappresentare un ostacolo – proprio in quanto interferiscono con alcune buone regole di allocazione dei fondi pubblici – ha, di recente, guadagnato maggiori consensi (Trigilia 1999). Su questi problemi avrò modo di tornare in seguito.

La più generale cornice entro cui si iscrive l'attenzione per le istituzioni e le relazioni sociali può essere descritta nel modo seguente: lo sviluppo economico non richiede soltanto rapporti competitivi; sono necessari anche rapporti di cooperazione e il mercato, così come viene normalmente concepito, non è in grado di promuovere la cooperazione. Quest'ultima affermazione non deve essere automaticamente intesa nel senso che la cooperazione richiede la sostituzione del mercato con altre istituzioni; il suo significato più generale è, piuttosto, che occorrono relazioni più complesse e durature rispetto a quelle che caratterizzano i tipici rapporti di mercato, anonimi ed episodici. In altri termini, sono necessarie risorse relazionali e, potremmo dire, assicurative maggiori di quelle che a lungo gli economisti hanno considerato sufficienti.

Uno dei punti essenziali di questo lavoro – che costituisce anche una critica a buona parte della letteratura sullo «sviluppo locale» – è che queste risorse relazionali non hanno soltanto o necessariamente origine nel sociale, esse possono anche venire «prodotte» con accorgimenti contrattuali adeguati all'interno di transazioni dal contenuto economico. Ma occorre procedere con ordine. Inizierò, allora, esponendo un semplice esempio che – malgrado le sue inevitabili approssimazioni – considero utile per illustrare i principali punti del mio ragionamento e per fornire un po' di sistematicità alle argomentazioni che verranno via via presentate.

Un soggetto (che chiamerò per comodità signor X) dispone di due modalità alternative per ottenere reddito. La prima alternativa non lo espone a rischi né lo obbliga ad instaurare rapporti complessi e incerti con altri soggetti. Per queste sue caratteristiche quest'alternativa verrà denominata «individualista».

La seconda alternativa, invece, prevede la collaborazione, in una pluralità di possibili forme, con altri soggetti (rappresentati per noi dal signor Y) e dà luogo ad esiti incerti. Si tratta, dunque, di una soluzione cooperativa ma anche rischiosa<sup>2</sup>. Le circostanze dalle quali

<sup>2</sup> In questa alternativa possono essere fatti rientrare una miriade di relazioni economiche, spesso molto rilevanti per lo sviluppo economico: dagli accordi di cooperazione tra le imprese alle decisioni sull'ampliamento del management a sua volta connesso alla crescita delle dimensioni dell'impresa; dalle scelte sul tipo di lavoro ai rapporti creditizi e finanziari.

dipende la presenza del rischio possono essere numerose. Quella che più rileva ai nostri fini riguarda il comportamento del signor Y, cioè del partner nella relazione di cooperazione. Non si tratta, dunque, di rischio derivante dall'imprevedibilità del mondo esterno o dalla non perfetta conoscenza delle reali abilità della controparte. Il nostro rischio nasce in modo esclusivo dal probabile opportunismo del signor Y che può spingerlo a tenere un comportamento difforme da quello concordato, con la conseguenza che i benefici della transazione si distribuiranno tra le due parti in modo molto diverso da quello atteso al momento della stipula dell'accordo. Questa ipotesi viene formulata per far sì che il nostro ragionamento tenga conto, nel massimo grado, di un elemento considerato cruciale dalla letteratura sullo «sviluppo locale»: la fiducia.

Della fiducia possono darsi, e sono state date, diverse definizioni. Come spesso accade, la validità di ciascuna di esse dipende dal problema esaminato. Ai nostri fini la definizione di fiducia più pertinente è quella che ne sottolinea l'importanza per assumere decisioni in presenza di rischio di opportunismo. Anche all'interno di un contesto relazionale così definito il rischio potrebbe avere più cause: non soltanto l'opportunismo ma anche l'incapacità della controparte a svolgere i compiti e le funzioni a lei richieste. La precisione analitica richiede che queste due circostanze vengano tenute distinte; come sintetica giustificazione di questa affermazione si consideri che mentre la prima causa può essere correlata al difetto di «capitale sociale» la seconda costituisce una manifestazione della carenza di «capitale umano». In entrambi i casi, naturalmente, le due parti non sono egualmente informate sulle dotazioni di «capitale sociale» e di «capitale umano»; ma la differenza prima indicata rimane sostanziale. Pertanto, nel nostro esempio la fiducia si manifesta come attribuzione di un'elevata probabilità all'evento che la controparte – pur potendo – non adotti comportamenti opportunistici.

Per comprendere meglio il senso del nostro esempio è forse opportuno ricordare che normalmente – e a ragione – le azioni di tipo cooperativo (da non confondere con quelle di tipo collusivo) vengono considerate le più idonee a promuovere lo sviluppo. È allora necessario chiedersi cosa potrà spingere il nostro soggetto a preferire la soluzione «individualista», soffermandosi in particolare sul ruolo che può svolgere a questo riguardo la mancanza di fiducia – alla quale sembra essere spesso attribuita tutta la responsabilità del difetto di cooperazione. Analizziamo il problema con l'aiuto di qualche numero.

Supponiamo che all'alternativa individualistica il nostro soggetto assegni un valore di 10 mentre la soluzione cooperativa ammetta due esiti possibili, valutati rispettivamente 20 (caso di comportamento non

opportunistico della controparte) e 0 (caso di comportamento opportunistico). Per individuare l'azione prescelta da un attore razionale occorre definire la probabilità dell'evento decisivo per l'esito della soluzione cooperativa, cioè il comportamento del partner. È evidente che il soggetto preferirà l'alternativa cooperativa se considera certo il comportamento leale del suo partner; ma la stessa scelta potrebbe essere compiuta anche se la lealtà apparisse non certa ma altamente probabile.

Dunque, la soluzione «individualistica» presuppone – nel nostro esempio – un'elevata probabilità di comportamenti opportunistici e sleali; questa elevata probabilità denota assenza di fiducia, nel senso che è stato chiarito in precedenza.

Prima di esaminare le strategie che potrebbero essere seguite per accrescere la fiducia è importante sottolineare che la sfiducia non è l'unica causa del difetto di cooperazione. Si è già sostenuto che la carenza di «capitale umano» – cioè di controparti in possesso di abilità e capacità adeguate – può scoraggiare la soluzione cooperativa. Ora si può dare una rappresentazione più generale del problema e mostrare come l'insufficiente redditività o profittabilità della soluzione cooperativa – che ammette tra le sue cause la carenza di capitale umano – possa spingere verso l'alternativa individualistica, anche in presenza di quella che potrebbe essere ragionevolmente considerata un'elevata fiducia.

Consideriamo inizialmente un esempio estremo che illustra la possibilità della cooperazione in totale assenza di fiducia. Diversamente da quanto si è in precedenza assunto, il nostro signor X può ottenere, con la soluzione cooperativa, 11 – invece di 0 – nel caso sfavorevole, mentre resta invariato a 20 il risultato permesso dalla lealtà del signor Y. È evidente che in questo caso la scelta cadrà sulla cooperazione, indipendentemente dalle probabilità assegnate ai due possibili comportamenti del signor Y.

Abbandonando questo esempio estremo, consideriamo che per spingere il signor X alla soluzione cooperativa può essere sufficiente un risultato negativo inferiore a 10 e tanto più vicino a zero quanto minore è la probabilità attribuita al suo verificarsi. D'altro canto, a parità di ogni altro elemento, se cresce il reddito associato alla soluzione cooperativa in caso di lealtà, il signor X risulterà sempre meno attratto dalla soluzione individualistica.

In conclusione, la scelta nel nostro soggetto dipende da una pluralità di fattori e non soltanto dalla sua fiducia nella controparte. In particolare, sono decisivi i risultati attesi – sia nel caso di opportunismo sia in quello di lealtà – dalla soluzione cooperativa; tali risultati

assumono rilevanza non in assoluto ma in relazione all'esito della scelta «individualista». Per evitare di complicare un quadro già complesso non mi soffermerò sull'importanza che assume una caratteristica individuale – e, per molti versi, culturale – come l'atteggiamento rispetto al rischio. È forse superfluo ricordare che tale atteggiamento non ha nulla a che vedere con le probabilità attribuite agli eventi incerti; esso si riferisce, invece, al modo nel quale si reagisce alla presenza di rischio. Semplificando, si potrebbe dire che esso denota il nostro timore per le perdite in rapporto all'attrazione che esercitano su di noi le possibili vincite.

Di fronte a tanta complessità sarebbe un errore stabilire un nesso stringente tra difetto di cooperazione e mancanza di fiducia. Sfortunatamente questo errore viene commesso con una certa frequenza. Il punto ha implicazioni rilevanti sia per l'analisi delle cause che per la definizione delle più pertinenti linee di intervento. Una breve ricapitolazione di quanto si è fin qui affermato permetterà di essere più precisi a questo riguardo.

Le ragioni per le quali la soluzione cooperativa – per ipotesi la più favorevole allo sviluppo – non viene selezionata sono molteplici. Un elenco sufficientemente completo è il seguente:

- 1) mancanza di fiducia, nel senso chiarito;
- 2) «bassi»(in senso relativo) risultati della soluzione cooperativa;
- 3) «alti»( sempre in senso relativo) risultati della soluzione individualistica;
- 4) alta avversione al rischio.

Se trascuriamo l'ultimo elemento, si può affermare che la mancanza di fiducia è un'ostacolo serio alla cooperazione soltanto se – per esprimerci in termini semplici – la cooperazione dà rendimenti poco attraenti rispetto alla soluzione individualista. Ciò implica che le strategie a favore della cooperazione possono essere molteplici e non devono necessariamente concentrarsi sul compito (non sempre facile) di accrescere la fiducia. Agire sui rendimenti relativi della cooperazione rispetto alla soluzione individualistica può avere gli stessi effetti.

Ad esempio, oculate azioni pubbliche dirette ad accrescere la produttività e la redditività delle soluzioni cooperative possono essere un buon sostituto della fiducia. Tali politiche possono prendere una delle numerose strade (infrastrutture, capitale umano, efficienza della Pubblica Amministrazione ecc.) che oramai riecheggiano quasi quotidianamente negli interventi sul Mezzogiorno. Esse possono anche prendere una strada meno citata: l'assicurazione dal rischio di

esiti negativi a causa dell'opportunismo della controparte. Il nostro ragionamento ha mostrato come la cooperazione potrebbe ricevere un impulso dall'accrescimento del reddito associato all'eventuale «delusione» cooperativa. Se il mercato non vi provvede «spontaneamente», ben calibrate azioni politiche, che avrebbero necessariamente carattere assicurativo, sono in grado di produrre questo risultato. Tali azioni possono assumere forme diverse – e per rendere realizzabili alcune di esse occorrerebbe anche un certo ingegno istituzionale – ma ve n'è una tanto ovvia quanto trascurata: una giustizia civile un po' più all'altezza dei propri compiti.

Vi è anche un altro punto, strettamente collegato, che merita di essere sottolineato. Supponiamo, con riferimento al nostro esempio originario, che il risultato associato alla soluzione «individualista» si abbassi sensibilmente. Esiste certamente un valore di tale risultato compreso tra 10 e 0 che, a parità di fiducia e di esiti associati alla soluzione cooperativa, rende conveniente quest'ultima. In altri termini si può favorire la cooperazione agendo sui risultati della soluzione «individualistica» alterando per questa via la relativa attrattività delle due soluzioni. Mi sembra che quando si chiede di intervenire sulla spesa pubblica, su alcune provvidenze dello Stato sociale, si abbia in mente un ragionamento di questo tipo.

Il quadro dovrebbe essere sufficientemente chiaro: la cooperazione non manca soltanto per difetto di fiducia, né la ricostruzione della fiducia costituisce il fattore decisivo o unico per risolvere il problema.

In questo quadro acquista forza e sostanza l'idea che possa essere necessario muoversi su una pluralità di piani evitando, da un lato, di darsi compiti impossibili (come potrebbe essere in alcuni casi la creazione di fiducia) e, dall'altro, di puntare su soluzioni che anche se risultassero efficaci nel promuovere la cooperazione potrebbero incidere negativamente su altri importanti elementi del benessere sociale. A quest'ultimo riguardo si può avanzare l'ipotesi che in una situazione quale è quella che prevale in molte zone del Mezzogiorno – dove la cooperazione è assai poco attraente sia per la sua rischiosità che per la sua bassa produttività – la pressione al ribasso sul reddito «individualistico» dovrebbe essere assai decisa per risultare efficace. Ciò pone seri problemi di equità e, al di là di ciò, fa sorgere il dubbio che l'obiettivo possa non essere conseguito. Si consideri, al riguardo, la seguente possibilità: la mancanza di ragionevoli forme di protezione sociale spinge verso comportamenti maggiormente opportunistici nelle relazioni cooperative (allo scopo di far fronte a bisogni immediati ed urgenti); la conseguenza, più o meno immediata, è un ulte-

riore calo della fiducia e, per questa via, dell'attrattività delle soluzioni cooperative<sup>3</sup>.

La strada preferibile appare, dunque, quella che consiste in un insieme coordinato di interventi la quale tragga beneficio dalla consapevolezza sia dei fattori che incidono sulla cooperazione sia delle loro relazioni interne. In particolare, occorre riconoscere l'importanza delle politiche dirette ad accrescere la produttività e la profittabilità delle relazioni cooperative. A questo proposito si può osservare che all'interno della letteratura sullo «sviluppo locale» coesistono molte anime, e lo schema delineato ci aiuta ad individuarle. Ci sono coloro che vogliono agire quasi esclusivamente sul reddito «individualista», coloro che insistono sulle politiche per la produttività e coloro che assegnano un rilievo primario alla fiducia. Pur riconoscendo i meriti del pluralismo – e dopo aver sottolineato l'importanza di un approccio articolato su più piani – non si può mancare di rilevare come la consuetudine di riservare la stessa denominazione a posizioni così chiaramente diverse suoni mortificante per la ricchezza della nostra lingua (e di quella di altri).

### *3. Creare fiducia: le relazioni sociali e il mercato.*

Nel paragrafo precedente si è giunti alla conclusione che i fattori dai quali dipende la scelta cooperativa sono piuttosto numerosi. In gran parte della letteratura sullo «sviluppo locale» sembra, invece, dominare la tendenza a considerare la mancanza di fiducia come l'unica causa dello scarso ricorso a soluzioni cooperative. Questa posizione non appare condivisibile e la sua accettabilità dipende soltanto in parte dalla definizione che è stata data della fiducia; più esplicitamente i problemi permarrebbero anche se – compiendo un'operazione che però non sembra analiticamente corretta – si ampliasse quella definizione ben oltre i limiti indicati in precedenza, includendovi elementi che più opportunamente dovrebbero essere visti come difetti di capitale umano o come atteggiamenti fortemente avversi al rischio.

La gamma di interventi a favore della cooperazione e dello sviluppo è, per conseguenza, ben più ampia e variegata di quanto per-

<sup>3</sup> Rispetto a questi problemi, così come a molti altri, è essenziale delineare con precisione la sequenza degli eventi. L'efficacia delle soluzioni dipende, molto spesso, anche dell'ordine in cui vengono attuate. Su questi temi il lettore interessato può consultare Franzini (1998).

metterebbe la pressoché completa identificazione tra cooperazione e fiducia. Diventa così possibile concepire interventi a favore della cooperazione caratterizzati da una bassa «intensità di fiducia»; tali interventi sarebbero particolarmente auspicabili laddove questa risorsa fosse scarsa e di difficile o costosa produzione.

Il fulcro di questo paragrafo non è, però, costituito dall'esplorazione di queste possibilità. L'interesse è rivolto proprio alla fiducia e in particolare all'analisi dei canali attraverso cui essa può generarsi. Per chiarezza dirò che il mio principale obiettivo è avanzare argomenti critici contro l'idea, piuttosto diffusa, secondo cui la fiducia può generarsi soltanto nel sociale. Cercherò di sostenere che alla creazione di fiducia possono dare un importante contributo anche relazioni contrattuali definibili, in senso lato, di mercato e che vi è qualcosa di deludente nel subordinare l'esame delle relazioni sociali alla loro funzionalità all'economia di mercato, che peraltro non sembra averne un grande bisogno.

Per esaminare con una certa sistematicità la questione della creazione di fiducia ritorniamo al nostro signor X. Per compiere la propria scelta egli ha bisogno di informazioni attendibili e rassicuranti sulla lealtà del suo partner. Tali informazioni possono provenire da numerose (e non necessariamente alternative) fonti e possono riguardare aspetti diversi del passato e del presente della sua controparte. Anzitutto si può trattare di informazioni derivanti da una conoscenza diretta di numerosi aspetti della storia personale del potenziale partner. Ma è più probabile che la conoscenza sia indiretta e venga desunta o da alcune relazioni sociali intrattenute dal soggetto sotto esame oppure da un insieme di informazioni sulle sue precedenti relazioni economiche così come possono essere ottenute attraverso un contratto di tipo economico stipulato con chi possiede tali informazioni.

La prima alternativa non merita particolari approfondimenti. La conoscenza diretta costituisce un'importantissima fonte di informazione; tuttavia, una delle caratteristiche dello sviluppo è quella di richiedere un continuo allargamento della base della cooperazione, cosicché il problema non può – quasi per definizione – essere risolto con le sole conoscenze personali.

Nella seconda alternativa è racchiusa quella che sembra essere l'idea dominante della letteratura sullo «sviluppo economico»: le relazioni sociali come segnale credibile di affidabilità della controparte. Analizziamo gli aspetti principali del problema.

Non vi è dubbio che in molti casi le relazioni sociali forniscono le informazioni richieste ma sarebbe quanto meno ingenuo ritenere

che l'appartenenza ad una qualsiasi rete sociale costituisca quello che, facendo uso di un'espressione ricorrente nella letteratura economica, si può considerare un segnale credibile. In generale il segnale sarà credibile se dall'appartenenza alla rete sociale il soggetto deriva un forte incentivo a seguire, nella sfera economica, regole di condotta non opportunistiche. A sua volta ciò risulterà assicurato se la rete è in grado di sanzionare i comportamenti opportunistici dei suoi membri, tipicamente attraverso l'espulsione. In breve, gli elementi essenziali sono due: la capacità della rete di sanzionare e l'applicazione della sanzione a comportamenti che sono di interesse per il nostro signor X<sup>1</sup>.

È del tutto evidente che non sempre risultano verificate queste due condizioni. Ad esempio, la mafia ha capacità di sanzionamento ma essa viene applicata rispetto a comportamenti che non sono (o, almeno, non dovrebbero essere) interessanti per il nostro individuo in cerca di cooperazione; d'altro canto, esistono molte associazioni che intendono promuovere comportamenti leali ma non dispongono di alcuna capacità di sanzionamento. Per completare il quadro si potrebbe aggiungere che molte associazioni non hanno alcuno dei due requisiti.

Queste considerazioni permettono di ritenere ben poco fondate le posizioni di quanti – e non sono pochi – tendono a considerare l'associazionismo in generale come un fattore in grado di generare fiducia e di rimuovere, in tal modo, un serio ostacolo allo sviluppo.

Affermare che non è facile creare associazioni che siano in grado di fornire ai terzi segnali credibili di affidabilità non equivale a sostenere che sia impossibile. Ma può avvenire – e così giungiamo all'ultima delle possibilità elencate in precedenza – che tali segnali si producano nell'ambito di relazioni contrattuali a base economica – che, per queste caratteristiche, possiamo genericamente chiamare di mercato. In altri termini, le informazioni necessarie alla fiducia e alla cooperazione possono essere create attraverso il mercato e sulla base di un calcolo di convenienza.

Illustriamo questo punto, partendo da una semplice osservazione: in generale l'informazione presuppone un intermediario dell'informazione (più o meno attivo e più o meno personalizzato). Ad esempio il nostro signor X può risolvere il proprio problema di fiducia semplicemente apprendendo da un medium comunicazionale che il signor Y è

<sup>1</sup> Entrambi questi elementi sono presenti nell'esempio della setta dei Battisti su cui attirò l'attenzione Max Weber in *Le sette protestanti e lo spirito del capitalismo* e che Trigilia ha di recente riproposto (Trigilia 1999).

membro di un'associazione per lui affidabile. Naturalmente la presenza dell'intermediario pone anche il problema dell'affidabilità dell'intermediario e delle informazioni che esso veicola.

Vi sono buone ragioni per pensare che un simile affidabile intermediario operi in modo specializzato sul mercato. La sua specializzazione consisterebbe nel raccogliere e nel diffondere informazioni attendibili. Il suo interesse a «vendere» informazioni attendibili nascerebbe dall'esigenza di proteggere il proprio capitale di reputazione dai danni che subirebbe se le informazioni trasmesse si rivelassero fallaci. Le informazioni sull'affidabilità dei soggetti potrebbero essere desunte dal complesso delle relazioni (sociali ed economiche) che essi hanno intrattenuto in passato. In altri termini, non vi è alcun motivo per circoscrivere al sociale l'ambito dal quale desumere informazioni. Inoltre, se il nostro intermediario gode di reputazione la minaccia di escludere dai propri «elenchi» i soggetti che violassero le regole della lealtà costituirebbe una sanzione non meno severa di quella rappresentata dall'espulsione dall'associazione, considerata in precedenza. Questa catena fatta di anelli di reputazione e sanzione – oltre che di informazione – potrebbe contribuire a risolvere il problema della fiducia; se lo spazio lo consentisse, si potrebbero presentare numerosi casi in cui questo già avviene.

Le implicazioni di quanto si è appena affermato sono numerose oltre che piuttosto rilevanti. La prima implicazione è che, soprattutto nell'epoca di Internet, appare poco convincente proporre la creazione di reti locali come soluzione dei problemi di sfiducia. Anzitutto, non è facile che le reti locali rispondano ai due requisiti illustrati in precedenza; inoltre, la ricerca in loco potrebbe distogliere dalla soluzione di mercato indicata in precedenza. Infine – ma si tratta di un argomento che non è stato qui esaminato sistematicamente – ampliando l'ambito territoriale della ricerca cresce la probabilità di non imbattersi nel problema della carenza di capitale umano.

La seconda implicazione è che nel confrontare la soluzione sociale con quella di mercato si deve tenere conto anche di alcuni svantaggi e pericoli che possono presentare le reti – considerate non in generale ma come soluzione al nostro problema. Ad esempio, l'adesione alla rete se fosse determinata – come può facilmente accadere e come è certamente accaduto – dal disegno di acquisire un segnale credibile può trasformarsi in un serio ostacolo al perseguimento di altri più elevati scopi sociali da parte della stessa rete. Inoltre – da un punto di vista leggermente diverso – c'è da chiedersi come potrebbero risolvere il problema di procurarsi un segnale credibile coloro

che, per qualsiasi motivo, trovassero troppo limitativo della propria libertà aderire ad una rete sociale «affidabile».

La terza implicazione è che l'importanza delle relazioni sociali non può né dovrebbe essere misurata in termini del contributo che esse danno allo sviluppo economico, principalmente attraverso la creazione di fiducia. Questa affermazione non è dovuta soltanto al fatto che tale contributo, come si è detto, rischia di essere debole e superfluo, ma anche alla considerazione – che, probabilmente, un economista è il meno idoneo a formulare – che le (buone) relazioni sociali contribuiscono per molte altre vie ad arricchire il benessere e la vita degli individui. Per evitare di accrescere il già vasto dominio dell'economico sarebbe forse utile che soprattutto di questo ci parlasse chi dispone delle conoscenze e dei mezzi per farlo. Sarebbe altresì auspicabile un uso più cauto e circoscritto di nozioni come quella, oggi in gran voga, di «capitale sociale»<sup>2</sup>.

#### *4. I fondi pubblici tra centralismo e localismo.*

L'intervento pubblico, anche nello schema che è stato delineato in precedenza, può svolgere molte importanti funzioni a favore dello sviluppo. La più importante di tali funzioni è, probabilmente, quella di favorire la profittabilità delle relazioni di tipo cooperativo. Ma è anche possibile che gli organismi pubblici abbassino alcuni rilevanti costi di transazione e, in questo modo, favoriscano specifiche forme di cooperazione. Un esempio interessante a questo riguardo viene dal «Supplier Association Programme» promosso in Galles dalla Welsh Development Agency. Lo scopo del programma era quello di favorire la conoscenza delle caratteristiche e delle esigenze di determinate imprese da parte dei loro principali fornitori. I risultati di questa esperienza appaiono piuttosto incoraggianti (Izushi 1999); essi, peraltro, invitano ad allargare la riflessione sulle possibili strade della cooperazione e a considerare il ruolo che svolge, a questo riguardo, lo stadio di sviluppo al quale ci si trova.

Ma torniamo al problema degli interventi pubblici diretti ad accrescere la generale profittabilità delle forme di cooperazione econo-

<sup>2</sup> La letteratura sul «capitale sociale» dopo i lavori, per moltissimi aspetti assai diversi, di Coleman (1990) e Putnam (1993) ha conosciuto un enorme sviluppo. Tra i contributi più recenti si segnalano Foley - Edwards (1999) Bagnasco (1999), Piselli (1999), Pizzorno (1999), Trigilia (1999), Knack-Keefer (1997), Temple - Johnson (1998).

mica. Cruciali, a questo riguardo, sono le modalità di allocazione dei fondi pubblici. Nella letteratura sullo «sviluppo locale» questo problema ricorre con giusta frequenza e trova vasto credito l'idea – che per semplicità chiamerò la «ricetta locale» – secondo cui il maggior coinvolgimento degli attori locali garantisce che quei fondi verranno allocati nel senso più favorevole allo sviluppo economico.

In questo paragrafo cercherò di esporre alcune brevi e poco sistematiche riflessioni su questo tema, che meriterebbe ben altro spazio e ben altro approfondimento. Lo scopo principale è mettere in luce alcune debolezze della «ricetta locale» e di attirare l'attenzione su quelli che, a mio parere, sono i problemi di fondo.

Il nostro punto di partenza è la considerazione che i modelli di allocazione delle risorse pubbliche sono essenzialmente tre. Nel primo modello il «centro» decide in modo autonomo, sulla base dei criteri che considera più opportuni. Il secondo modello si caratterizza per una forma estrema di contrattazione tra i vari potenziali beneficiari dei fondi con un ruolo del «centro» molto sfumato. Infine, il terzo presuppone un ruolo più attivo del «centro» pur sempre in un contesto istituzionale caratterizzato da una estesa partecipazione dei diversi attori locali.

L'esperienza negativa del Mezzogiorno si è accompagnata ad un uso esteso e perverso del primo dei modelli citati. Oggi viene invocato – ed è oramai stato realizzato – il passaggio verso forme di più attiva partecipazione dei soggetti locali, pubblici e privati. Il modello che si vorrebbe realizzare sembra essere quello delineato dalla terza delle alternative elencate in precedenza; non mancano, tuttavia, prese di posizione che sembrano comprensibili soltanto come tentativo di realizzare il modello di contrattazione pura tra gli attori locali. Mi riferisco, in particolare, a tutti coloro che mostrano una particolare insoddisfazione verso ogni pratica che abbia, per quanto lontanamente, a che fare con la programmazione.

Per entrare nel vivo del problema è necessario porsi alcune domande. La prima è questa: è possibile valutare l'efficacia dei diversi modelli in modo indipendente dalle motivazioni e dagli obiettivi perseguiti dai diversi attori? La seconda questione è strettamente connessa alla precedente: se gli obiettivi e gli interessi degli attori che possiamo considerare decisivi sono cruciali, cosa ci garantisce che nel passaggio dal «centrale» al «locale» tali obiettivi si modificheranno in senso favorevole allo sviluppo?

Non si vede come le risposte a queste domande possano essere positive. Per questo motivo appare condivisibile l'idea che l'ammissio-

ne degli attori locali al tavolo delle «decisioni» potrà, di per sé, consentire risultati migliori. Questa idea sembra prevalente tra i sostenitori dello «sviluppo locale».

Nel modello «centralistico-degenerato», che è stato sperimentato a lungo nel nostro paese, i fondi venivano allocati sulla base di criteri imperscrutabili ma allineati agli interessi dei poco numerosi decisori coinvolti. Questi criteri erano spesso sensibili alle capacità di *lobbying* dei vari richiedenti mentre, per usare un eufemismo, un peso molto minore avevano le valutazioni più o meno rigorose del contributo che i diversi progetti avrebbero potuto dare allo sviluppo dell'area. Ciò non ha impedito – come è stato sostenuto in recenti contributi (Mutti 1994, Piattoni 1999) – che in alcuni casi, come quello dell'Abruzzo, i fondi assegnati seguendo questi criteri siano stati utilizzati per realizzare progetti ad elevato impatto sullo sviluppo economico. Tutto ciò non può sorprendere se si evita di ragionare secondo erronei schemi precostituiti. Infatti, assegnare i fondi sulla base dei rapporti di clientela è cosa logicamente diversa dall'assegnare i fondi ai progetti meno favorevoli allo sviluppo. Può ben essere che i «clienti» intendano realizzare progetti benefici per lo sviluppo. Naturalmente, sarebbe assai poco saggio affidarsi ciecamente a tale possibilità.

Il modello a forte partecipazione locale non presenta, di per sé, aspetti tali da rendere obbligata la conclusione che verranno selezionati i progetti migliori per lo sviluppo. Si consideri il seguente ragionamento. I rappresentanti politici locali, che siederanno al tavolo delle decisioni, selezionano i progetti relativi alla propria area e formulano una graduatoria. È ragionevole assumere che il loro obiettivo al tavolo delle decisioni sia di ottenere il maggior ammontare di fondi per finanziare quanti progetti è possibile. Ugualmente ragionevole è assumere che nel formare la graduatoria dei progetti locali prevarranno i loro interessi, che spesso sono dominati dal calcolo elettorale, peraltro non sempre ben formulato<sup>1</sup>.

Con queste premesse è facile giungere alla conclusione che l'allocatione delle risorse tra aree regionali e, in subordine, l'allocatione dei fondi tra progetti di area risentiranno in maniera decisiva degli obiettivi e degli interessi degli attori locali. Naturalmente, non sarebbe così se il «centro» svolgesse un ruolo forte di valutazione e di classificazione dei progetti; ma allora la differenza tra i due modelli deriverebbe dal diverso ruolo e dal diverso comportamento del centro, non da un'automatizzato beneficio connesso al passaggio ad un sistema di decisione più «loca-

<sup>1</sup> Su questi temi sia consentito il rinvio a Franzini (1996).

le». La recente evoluzione delle politiche per lo sviluppo nel nostro paese può essere letta alla luce delle considerazioni appena formulate.

Naturalmente se gli attori locali selezionassero i progetti sulla base di una valutazione corretta del loro contributo allo sviluppo il problema risulterebbe assai più lieve, ma esistono ragioni strutturali e culturali per ritenere che ben difficilmente sarà così. Per questo motivo difficilmente il ruolo del «centro» potrà essere annullato o indebolito. Dunque, un sistema efficace di allocazione dei fondi richiede un «centro» valutatore e decisore molto forte, lo richiede sia quanto gli attori locali siedono al tavolo delle scelte sia quando questo non avviene.

In breve, se gli attori politici locali tendono a classificare i progetti sulla base di criteri diversi dal loro contributo allo sviluppo appare necessario che il centro fissi rigorose e vincolanti procedure di valutazione. Se tali procedure non possono essere realizzate, occorre soltanto sperare che cambino il clima culturale e gli incentivi che, insieme, determinano le scelte degli attori politici.

Queste considerazioni, come si vede, mirano esclusivamente a mettere in risalto la complessità del problema e non consentono molti progressi nell'analisi dettagliata delle procedure da adottare in presenza di politici che si conformano ai comportamenti prima richiamati. Va, inoltre, sottolineato che non sempre appare consigliabile, indipendentemente dalla sua realizzabilità, selezionare i progetti esclusivamente sulla base della valutazione del loro «contributo allo sviluppo»; ne soffrirebbero, infatti, le zone più svantaggiate e, per conseguenza, lo stesso obiettivo di promuovere lo sviluppo. Il criterio andrebbe «temperato» e la valutazione dovrebbe assicurarne il rispetto.

In conclusione, se i decisori locali non sono mossi da obiettivi più alti e a più lungo termine, il ruolo del «centro» resta cruciale; è piuttosto singolare osservare che la funzionalità della «ricetta locale» dipende, in fin dei conti, dal rinnovamento del «centro» e dalla sua capacità di seguire regole di condotta più informate e più neutrali rispetto alle pressioni di parte. Ma se questo è il problema di fondo perché non affrontarlo direttamente?

### *5. Conclusioni.*

La limitata cooperazione tra gli attori economici e le irresponsabili modalità di attribuzione dei fondi pubblici hanno certamente rappresentato due dei maggiori ostacoli allo sviluppo del Mezzogiorno (o, come sarebbe più corretto dire, di molte sue parti). Da quando si parla

di «sviluppo locale» questi ostacoli ricevono l'attenzione che meritano e che, in passato, è stata loro negata. La tesi principale che ho cercato di sostenere in questo lavoro è che la soluzione dei due problemi dipende piuttosto poco dalla maggiore valorizzazione degli opportuni elementi locali. Più precisamente ho avanzato l'ipotesi che la promozione della cooperazione nella sfera economica non dipenda in modo esclusivo dal rafforzarsi delle reti sociali – soprattutto a base locale – e ho anche illustrato perché, con riferimento a questo problema, potrebbe essere un bene che ciò non avvenisse. In questo contesto ho criticato la tendenza – molto presente anche nella letteratura sul «capitale sociale» – a subordinare il ruolo e l'importanza delle relazioni sociali agli effetti che esse possono avere sul funzionamento del mercato. L'importanza delle relazioni sociali non dovrebbe essere misurata soltanto o prevalentemente sulla base di questa funzionalità che, peraltro, appare largamente discutibile. Con riferimento al problema dell'allocazione dei fondi ho sottolineato come il semplice cambiamento di alcune regole del gioco in senso «locale» non costituisca garanzia di progresso. Se le nuove regole non riducono la discrezionalità delle scelte compiute da attori politici poco sensibili alle ragioni dello sviluppo o se esse non inducono questi attori a darsi altri obiettivi, le decisioni rifletteranno – non diversamente dal passato – interessi e obiettivi diversi dallo sviluppo. Il mutamento potrà esserci, ma sarà marginale.

In conclusione, il buon funzionamento dei mercati e della politica – che resta cruciale per lo sviluppo economico – dipende soprattutto da fattori che trascendono la dimensione locale. Quest'ultima resta importante ma sarebbe un peccato se, sovraccaricandola di compiti e di funzioni, si finisse per renderla, anche soltanto in parte, un'ostacolo alla piena comprensione dei problemi che abbiamo di fronte.

### *Riferimenti bibliografici*

- Abramowitz M. (1986)  
*Catching Up, Forging Ahead and Falling Behind*, in «Journal of Economic History», 46, pp. 385-406.
- Adelman I. - Morris Taft C. (1967)  
*Society, Politics and Economic Development*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Bagnasco A. (1999)  
*Teoria del capitale sociale e political economy comparata*, in «Stato e Mercato», 57, pp. 351-72.

- Bowles S. (1998)  
*Endogenous Preferences: The Cultural Consequences of Markets and other Economic Institutions*, in «Journal of Economic Literature», 36, 1 (march), pp. 75-111.
- Coleman J. S. (1990)  
*The Foundations of Social Theory*, The Belknap Press, Cambridge (MA).
- Foley M. - Edwards B. (1999)  
*Is it time to disinvest in social capital?*, in «Journal of Public Policy», 19, pp. 141-73.
- Franzini M. (1996)  
*Meno trasferimenti, più sviluppo? Politici, istituzioni e ritardo nel Mezzogiorno*, in «Meridiana», 26-27, pp. 75-90.
- Franzini M. (1998)  
*Il consolidamento dello sviluppo come problema teorico. Argomenti per la «nuova programmazione» nel Mezzogiorno*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», 3, pp. 565-82.
- Izushi H. (1999)  
*Can a Development Agency Foster Co-operation Among Local Firms? The Case of the Welsh Development Agency's Supplier Association Programme*, in «Regional Studies», 33, pp. 730-50.
- Knack S. - Keefer P. (1997)  
*Does Social Capital Have an Economic Pay-off? A Cross-Country Investigation*, in «Quarterly Journal of Economics», CXII, 4 (november), pp. 1251-88.
- Mutti A. (1994)  
*Il particolarismo come risorse. Politica ed economia nello sviluppo abruzzese*, in «Rassegna italiana di Sociologia», 34, 4, pp. 451-518.
- Olson M. Jr. (1982)  
*The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, London.
- Piattoni S. (1999)  
*Politica locale e sviluppo economico nel Mezzogiorno*, in «Stato e Mercato», 55, pp. 117-49.
- Piselli F. (1999)  
*Capitale sociale: un concetto situazionale e dinamico*, in «Stato e Mercato», 57, pp. 395-418.
- Pizzorno A. (1999)  
*Perché si paga il benzinaio. Nota per una teoria del capitale sociale*, in «Stato e Mercato», 57, pp. 373-94.
- Putnam R. D. (1993)  
*Making Democracy Work*, Princeton University Press, Princeton.
- Temple J. - Johnson P. A. (1998)  
*Social capability and economic growth*, in «Quarterly Journal of Economics», 965-90.
- Triglia C. (1999)  
*Capitale sociale e sviluppo locale*, in «Stato e Mercato», 57, pp. 419-40.