

PREFAZIONE

di *Francesco Drago**

I luoghi lasciati indietro di Paul Collier sono città, paesi e regioni che hanno visto il loro benessere economico evaporare, investiti da un declino economico e sociale dal quale non sono riusciti a riemergere. Sono storie di uomini e donne, capitale umano, industrie e competenze un tempo all'avanguardia e oggi obsolete. I luoghi lasciati indietro sono comunità interessate da processi di deindustrializzazione indotti da shock economici o dall'apertura al commercio internazionale di paesi un tempo più arretrati tecnologicamente come Cina e India.

Dai luoghi lasciati indietro possiamo trarre lezioni importanti. Possiamo comprendere i fattori che hanno causato il loro declino economico: conoscere le cause rende più facile trovare i rimedi ovvero gli interventi adatti a portare questi luoghi su un sentiero di crescita e quindi di rinascita. Questo è un tema di enorme importanza per tutte le economie moderne e in particolare per quella italiana in cui i luoghi lasciati indietro sono spesso identificabili su un gradiente Nord-Sud lungo il quale il divario del reddito pro capite tra le regioni del Nord Italia e quelle del Mezzogiorno non si è mai colmato. I luoghi lasciati indietro in Italia non sono tuttavia identificabili solamente nel Mezzogiorno: da tanti anni sono spesso le periferie delle grandi città, luoghi rurali e remoti, talvolta intere città soggette a processi di deindustrializzazione anche nel Centro-Nord.

* Professore ordinario di Economia Politica all'Università degli Studi di Catania, research fellow del CEPR (Londra), dell'IZA (Bonn) e del CSEF (Napoli).

Il libro di Collier individua un filo comune nelle storie dei luoghi lasciati indietro. A seguito di shock economici, tecnologici o politici, città, paesi e regioni subiscono un inesorabile declino a causa delle politiche inadatte a far fronte a questi eventi. Secondo l'Autore, sono spesso proprio queste politiche a creare le condizioni per lo shock e il declino. Le politiche incriminate sono il frutto di una visione dell'economia che possiamo definire ortodossa e che è caratterizzata da due tratti fondamentali. Primo, il mercato ha sempre ragione e sa che cosa fare. In questa visione, i prezzi dei fattori di produzione come il lavoro, ovvero i salari, riflettono i fondamentali dell'economia ed è un bene che questi siano flessibili perché garantiscono meccanismi di aggiustamento in cui ogni fattore è remunerato secondo la sua produttività. Se a seguito di uno shock tecnologico il lavoro diventa meno produttivo è necessario oltre che equo che la sua remunerazione diminuisca. Tale processo allontana lavoratori e attività economiche e costituisce la preconditione affinché la produttività aumenti attraendo nuove attività.

Il secondo tratto fondamentale di questa visione ortodossa dell'economia è che le politiche devono essere di tipo top-down, imposte dall'alto e stabilite da un apparato centrale (il governo centrale, il ministero dell'economia); devono garantire il funzionamento del libero mercato e non devono avere come obiettivo luoghi specifici. In questo impianto concettuale non c'è spazio per politiche territoriali perché queste hanno effetti distortivi per i meccanismi di aggiustamento del mercato. Evitando per esempio la chiusura di attività economiche e la migrazione del lavoro, le politiche territoriali ostacolano – a spese dell'efficienza economica – il normale funzionamento del mercato che sa sempre che cosa fare. L'assenza di politiche territoriali in questa visione dell'economia ha un significato profondo: gli interventi devono avere come obiettivo ultimo le persone e non i luoghi in cui le persone sono radicate. Il luogo perde importanza a favore dell'individuo che può migrare per migliorare il suo benessere, come se il benessere non dipendesse dal luogo in cui egli è radicato e come se il luogo in sé non fosse un obiettivo da valorizzare e preservare.

Questa visione si è affermata a partire dagli anni Settanta con la scuola di Chicago e secondo Collier ha pervaso il modo di operare delle clas-

si dirigenti e dei decisori politici occidentali in particolar modo negli Stati Uniti e nel Regno Unito, così come nelle grandi istituzioni internazionali come il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale.

Il libro di Collier è un atto di accusa verso questa visione dell'economia che in molti casi ha causato il declino economico dei luoghi lasciati indietro o ne ha impedito la rinascita. Il fervore dell'accusa che si scorge dai primi capitoli è giustificato da anni e anni di osservazioni di disastri politici ed economici da parte di governi e istituzioni internazionali che l'Autore ha avuto modo di studiare e vedere da vicino nella sua attività di accademico studioso dell'economia dei paesi in via di sviluppo¹.

Alla fine di questa Prefazione vedremo se il modello di policy in Italia sui luoghi italiani lasciati indietro è stato diverso da quello criticato nel testo, per esempio nel Regno Unito. Per adesso è importante sottolineare che quello di Collier non è solo un atto di accusa. Il libro di Collier è un viaggio nella storia economica degli ultimi decenni che ci interroga sul ruolo delle politiche economiche del XXI secolo per i territori più arretrati; ancora più apprezzabile dal punto di vista pratico e politico, descrive casi di rinascita di luoghi lasciati indietro. E a partire da questi esempi virtuosi offre delle soluzioni ai luoghi abbandonati ponendo l'attenzione su alcuni processi che vanno dalla tassazione alla gestione delle risorse naturali, dall'urbanizzazione alla sicurezza dei cittadini.

La gestione di questi processi diventa un programma politico di vasta portata che ha come fattore comune una parola ricorrente nel libro di Collier: *agentività*². Conferire agentività agli abitanti dei luoghi lasciati indietro significa dar loro la capacità di autodeterminazione e controllo delle loro

¹ Occorre tuttavia sottolineare che oggi – dopo la montante evidenza empirica sui luoghi lasciati indietro e il successo di movimenti populistici sull'onda del risentimento dei cittadini residenti in questi luoghi – l'analisi economica è cambiata profondamente. Le politiche territoriali non sono più un tabù in nessuna istituzione internazionale. Inoltre, molta ricerca e attenzione è dedicata ai fallimenti del mercato e alle politiche territoriali redistributive.

² Il concetto di agentività (*agency*), introdotto dalla teoria sociocognitiva di Albert Bandura, indica la facoltà di far accadere le cose, di intervenire sulla realtà, di esercitare un potere causale in grado di trasformare il contesto in cui si è inseriti.

azioni individuali e collettive al fine di incidere sul cambiamento. L'agenda di Collier prevede una devoluzione di poteri decisionali alle comunità locali seguendo una logica di politiche bottom-up. Strutture istituzionali centralizzate come quelle del Regno Unito sono disfunzionali: l'apparato centrale non ha contezza delle preferenze e delle specificità delle comunità locali. Inoltre, esautorare le comunità locali da decisioni che hanno un impatto diretto sulle vite dei loro residenti deresponsabilizza queste comunità rendendole incapaci di autodeterminarsi. Non esiste una ricetta universale per i luoghi lasciati indietro perché ogni comunità ha le sue forze e le sue debolezze. Ma se sul riconoscimento e la valorizzazione di questi tratti in passato si è fallito, per la rinascita di queste comunità è necessario conferire loro agenzialità.

L'opera di Collier abbonda di esempi recenti di luoghi lasciati indietro. Il South Yorkshire in Inghilterra e la città di Pittsburgh negli Stati Uniti che hanno visto negli anni Ottanta le loro industrie siderurgiche crollare a causa di shock valutari fortemente voluti dai rispettivi governi (Thatcher nel Regno Unito e Reagan negli Stati Uniti). E ancora Glasgow, Bradford e Sheffield nel Regno Unito, Barranquilla in Colombia, Fort Drum negli Stati Uniti e la Somalia in Africa sono luoghi che un tempo erano prosperi relativamente a paesi e città a loro comparabili e adesso sono abbandonati, molto spesso con poca considerazione da parte della politica nazionale.

Per inquadrare il libro in un impianto concettuale più ampio, c'è una domanda alla quale vorremmo rispondere. Ci chiediamo se i luoghi lasciati indietro siano sempre esistiti e che cosa accumulino i luoghi di Collier a quelli del passato. Come vedremo, la risposta a questa domanda aiuta a valutare criticamente il programma di Collier per i luoghi lasciati indietro.

Adottando una visione di lungo periodo, sono tante le città e le regioni che hanno vissuto epoche di grande benessere economico e periodi di perdurante depressione. Nell'era preindustriale, in assenza di statistiche economiche, un indicatore affidabile di benessere economico di una città è rappresentato dalla sua popolazione. Grazie al lavoro di storici economici come Jan de Vries e Paul Bairoch sappiamo che per esempio nel

1200 Palermo era la città più popolosa in Europa mentre nel 1330, prima della peste nera, era Granada a detenere il primato che nei secoli successivi è andato prima a Parigi e poi a Londra. Sappiamo bene che sia Granada che Palermo non hanno più vissuto un primato europeo in nessun ambito socio-economico.

Ci sono tanti fattori che spiegano il declino delle città di Palermo e di Granada, così come quello di tante altre città, regioni e Stati un tempo prosperi o oggi arretrati. Ma la caratteristica comune a molte storie di successo e di insuccesso sono le istituzioni che governano i luoghi. Buone istituzioni, inclusive, in cui il potere e le decisioni sono condivise, sono associate a luoghi prosperi e a un benessere diffuso. Istituzioni estrattive e autocratiche sono associate a luoghi poco resilienti a shock esterni e a una concentrazione di ricchezza nelle mani di pochi. Alcuni luoghi possono avere dei vantaggi straordinari a livello geografico – pensiamo a città che si affacciano sul mare con porti naturali – ma se non sono governati da istituzioni inclusive sono destinati prima o poi al declino.

Non è un caso che il declino del Sud Italia e della Spagna nell'era preindustriale sia coinciso con l'avvento di apparati statali centralizzati e autocratici. Allo stesso modo in Europa città prima meno prospere diventano luoghi di dinamismo commerciale ed economico formidabili, in concomitanza di istituzioni in cui il potere politico è più condiviso e limitato da pesi e contrappesi di natura costituzionale. Questa è per esempio l'esperienza straordinaria dei Comuni italiani del Centro-Nord Italia nel tardo Medioevo, che con i loro statuti comunali e un sistema di elezione dei rappresentanti al governo delle città ha garantito lo sviluppo economico del Centro-Nord di quel periodo. Ancora, prima della Rivoluzione industriale, la Gran Bretagna e i Paesi Bassi prosperano dopo aver stabilito la supremazia del popolo e del parlamento nei confronti del monarca e del dominio spagnolo³.

³ Per un'analisi della popolazione in epoca preindustriale delle città europee in relazione alle istituzioni che le governano si veda Bradford De Long, Andrei Shleifer «Princes and merchants: European city growth before the industrial revolution», *Journal of Law and Economics*, Vol. XXXVI, ottobre 1993.

Vi è ormai un'evidenza consolidata nelle scienze sociali che suggerisce che le istituzioni inclusive conducono al successo di una regione e la rendono resiliente rispetto a shock esterni tecnologici, sociali ed economici. Un secondo nesso di causalità secondo cui il benessere economico rafforza e genera le buone istituzioni non fa altro che rafforzare il circolo virtuoso tra buone istituzioni e prosperità diffusa e duratura⁴.

Per rispondere alla nostra domanda, i luoghi lasciati indietro sono sempre esistiti. Il tratto comune che li lega a quelli di Collier è la presenza di cattive istituzioni, declinate dall'Autore in termini di mancanza di agentività delle comunità, processi decisionali top-down e incapacità degli apparati centrali di reagire agli shock.

La raccomandazione di policy di Collier di devoluzione di potere decisionale alle comunità locali su un vasto ambito di materie è supportata da tanti esempi. Pittsburgh, citata come esempio di rinascita, è riuscita a risollevarsi da un processo di deindustrializzazione. Stoccarda, a differenza di altre città sedi di industrie automobilistiche come Detroit negli Stati Uniti, ha evitato la crisi prima che arrivasse, trasformando i suoi stabilimenti industriali in dipartimenti di ricerca e sviluppo. Nel passato più e meno recente ci sono tanti casi di luoghi prosperi colpiti persino da eventi catastrofici ma tornati velocemente su un sentiero di crescita perché dotati di agentività e buone istituzioni locali.

Nonostante questi esempi, vi sono però almeno due aspetti da affrontare rispetto alla raccomandazione di Collier. Il primo riguarda la compatibilità tra la presenza di economie di agglomerazione e una struttura istituzionale decentralizzata. Oggi, più che nel passato, le economie di agglomerazione sono un fattore chiave. La prossimità fisica e la concentrazione di imprese, capitale e lavoro in alcuni luoghi favoriscono la proliferazione di idee e di innovazione. Le economie di agglomerazione

⁴ Per il primo nesso di causalità si veda Daron Acemoglu, James Robinson, *Why nations fail. The origins of power, prosperity, and poverty*, New York, Crown Currency, 2012 (trad. it. *Perché le nazioni falliscono. Alle origini di potenza, prosperità e povertà*, Milano, Il Saggiatore, 2013). Per il secondo nesso si veda Edward Glaeser *et al.*, «Do Institutions cause growth?», *Journal of Economic Growth*, 9, 2004.

fungono da calamita per le imprese che traggono vantaggio dalla vicinanza con le altre e ridisegnano la «nuova geografia del lavoro»⁵. Non è un gioco a somma zero ma è chiaro che lo sviluppo di economie di agglomerazione favorisce il reddito di un paese con vincitori e vinti. I vinti sono le città che perdono residenti – spesso i più motivati e con una più alta propensione al rischio – e attività economiche a favore dei centri di agglomerazione; queste città sono luoghi marginali o città colpite da processi di deindustrializzazione che devono essere sostenute economicamente dalle regioni più ricche. L'economia moderna tende naturalmente ad avere luoghi lasciati indietro e non è chiaro se e in che modo i necessari meccanismi di redistribuzione della ricchezza possano essere supportati politicamente da una struttura istituzionale di tipo decentralizzato. La devoluzione di poteri alle comunità locali comporta inevitabilmente una minore agilità politica del governo centrale. D'altra parte, la devoluzione di poteri deve essere accompagnata da sistemi di federalismo fiscale che tuttavia creano tensioni sul lato distributivo. Se le comunità locali hanno il potere di decidere su molti ambiti, devono farlo con risorse proprie, possibilmente con una redistribuzione attraverso un fondo perequativo che compensi la differenza fra fabbisogno e capacità fiscale delle comunità locali più povere. Ma le regioni più ricche saranno più restie alla redistribuzione se – attraverso il governo centrale – non avranno il controllo della spesa nelle regioni più povere.

Inoltre, alla luce delle economie di agglomerazione, un'altra domanda cruciale per i luoghi lasciati indietro è: in che modo città o luoghi remoti privati delle loro migliori risorse umane possono sostenere processi di rinascita che nascono dal basso? Quale tipo di sviluppo possiamo immaginare per questi luoghi? C'è una diversità evidente tra grandi città soggette a processi di deindustrializzazione e luoghi rurali e remoti che richiedono politiche e obiettivi diversi sui quali è necessario essere chiari.

Il secondo aspetto da affrontare riguarda un'assunzione implicita nel ragionamento di Collier. Migliorare le istituzioni, attraverso agentività e

⁵ *La nuova geografia del lavoro* è il titolo di un libro di Enrico Moretti (Milano, Mondadori, 2013) che riassume le ricerche recenti in tema di economie dell'agglomerazione.

devoluzione di poteri, conduce a processi virtuosi perché le comunità locali sono in grado di cogliere le opportunità di autogoverno. In realtà, la capacità di cogliere queste opportunità dipende in modo cruciale dal capitale umano presente nelle comunità locali e dalla partecipazione all'attività politica delle parti migliori della società civile. La devoluzione è solo un aspetto dell'architettura di un buon assetto istituzionale che senza un adeguato supporto locale non può funzionare meglio di un assetto centralista. Esistono tanti esempi, compreso quello italiano, in cui la valutazione della devoluzione di poteri alle regioni non è uniforme. Nel nostro Mezzogiorno, con qualche eccezione, quando sono stati conferiti più poteri alle comunità locali i risultati sono stati abbastanza disastrosi: dalla gestione dei rifiuti a quella dei fondi di coesione. In altre parti del paese, per contro, la devoluzione di poteri ha portato a miglioramenti con meccanismi di *accountability* dei politici locali che generalmente funzionano premiando o punendo comportamenti virtuosi o inefficienti.

Così come esistono le cosiddette trappole della povertà, esistono anche trappole della politica in cui élite locali si appropriano del potere per servire i propri interessi, allontanando ulteriormente le forze più dinamiche della società dalla politica locale. A fronte di una domanda di buona politica locale, non vi è dunque una buona offerta politica. In queste regioni vi è scarsa fiducia degli elettori che più che votare piattaforme politiche coerenti e credibili votano *contro* e vengono sistematicamente delusi. Il Mezzogiorno purtroppo rappresenta un esempio di queste dinamiche che sono accentuate da scarso capitale umano e processi migratori in cui le risorse umane migliori lasciano i luoghi di origine.

La raccomandazione a nostro avviso più importante di Collier, ovvero quella di devoluzione, deve dunque essere contestualizzata alla luce delle economie di agglomerazione e dei casi di fallimento dei processi di decentralizzazione dei poteri. In realtà, tra gli studiosi di divari territoriali, vi sono sempre stati due approcci contrapposti tra chi sostiene una visione centralizzata e chi invece vuole conferire più potere alle comunità locali. È una discussione poco utile se non si affrontano nodi cruciali come quelli esposti sopra. Le buone istituzioni – e in senso ampio anche l'agentività condivisa enfatizzata da Collier – non si costruiscono né dall'alto né dando

voce esclusivamente alle comunità locali. I processi virtuosi sono il frutto di una visione che in parte è ispirata da esperienze locali, ma che le reinterpreta e le rende pragmatiche e congrue a un progetto più grande che deve essere nazionale. Senza questi binari incrociati è difficile avere interventi di politica efficaci per i luoghi lasciati indietro. Dare voce al meglio che la società esprime in ogni luogo abbandonato – qui siamo d'accordo con Collier – è imperativo per riportare questi luoghi su sentieri di rinascita.

Per concludere, è utile comprendere quale sia stato il modello di policy sui luoghi più arretrati nel nostro paese. Volgendo lo sguardo alla storia repubblicana, le politiche di riduzione dei divari, in particolare di quello del Mezzogiorno, sono state di tipo centralista con approccio top-down almeno fino agli anni Settanta. Volendo attribuire a queste politiche delle etichette, possiamo definirle di stampo keynesiano. Attraverso istituzioni come la Cassa del Mezzogiorno si attuavano piani infrastrutturali come autostrade, bonifiche e opere di irrigazione e si decideva dove impiantare i poli di sviluppo ovvero la grande industria. Decisioni prese a tavolino che in molti casi si tradussero in cattedrali nel deserto, ma in altri crearono poli industriali in grado di fungere da centri di agglomerazione⁶. Queste politiche keynesiane centralizzate furono comuni a tanti paesi occidentali in quel periodo storico. A partire dagli anni Ottanta e Novanta, invece, a differenza di quanto si andava attuando nel Regno Unito, si sono messe in atto politiche territoriali non più calate dall'alto ma concordate con gli enti territoriali, trasferendo sempre di più potere decisionale e amministrativo a livello locale. Il fallimento di queste politiche più recenti in Italia è tuttora evidente⁷. Era un modello diverso da quello messo in atto in altri paesi

⁶ In concomitanza con queste politiche il divario Nord-Sud raggiunse il minimo storico. Tuttavia, quando – sul finire degli anni Sessanta – la Cassa passò da una gestione centralizzata a una decentralizzata, essa divenne sempre più soggetta a pressioni e influenze da parte della politica nazionale e locale. Da quel momento le politiche per il Mezzogiorno vennero catturate da gruppi di interessi particolari e dai partiti di governo e furono associate a sperperi e politica clientelare.

⁷ Si veda tra gli altri il libro di Guido De Blasio e Antonio Accetturo, *Morire di aiuti: i fallimenti delle politiche per il Sud (e come evitarli)* (Torino, Istituto Bruno Leoni, 2019), che riassume una mole di lavori di valutazione delle politiche di aiuto per il Mezzogiorno.

e criticato dall'Autore, a conferma della visione secondo cui non ci sono ricette universali per i luoghi lasciati indietro.

L'analisi di Collier è una formidabile sorgente di spunti e di domande sulla riduzione dei divari territoriali, oltre che di raccomandazioni utili e pragmatiche che avranno un forte impatto di policy. È allo stesso tempo un messaggio di speranza sulla possibilità di restituire dignità e sviluppo ai luoghi arretrati: un messaggio che va ascoltato e accolto soprattutto nel nostro paese.