

*Dipartimento di Impresa e Management*  
*Corso di Laurea Triennale in Economia e Management*  
*Cattedra di Scienze delle finanze*

**L'importanza della qualità istituzionale nella  
crescita economica**

RELATRICE

Prof.ssa Roberta De Santis

CANDIDATA

Eugenia Ruggeri

MATRICOLA 194521

Anno Accademico 2016-2017

## **Indice**

<b>Introduzione</b>	pag.2
<b>Capitolo 1: La qualità istituzionale: problemi definatori e di misurazione</b>	pag.3
<b>1.1</b> Il dibattito sull'importanza delle istituzioni	pag.5
<b>1.2</b> La direzione della causalità	pag.10
<b>1.3</b> Come avviene la trasmissione	pag.12
<b>1.4</b> Misurazione della qualità istituzionale	pag.13
• <b>1.4.1</b> The Economic Freedom of the World	pag.15
<b>1.5</b> Sulla via della convergenza	pag.19
<b>Capitolo 2: La qualità istituzionale in Europa</b>	pag.22
<b>2.1</b> Istituzioni, debito pubblico e Pil	pag.22
• <b>2.1.1</b> La situazione generale in Europa	pag.23
• <b>2.1.2</b> Analisi dei dati	pag.25
<b>2.2</b> I trend dei paesi europei	pag.28
<b>2.3</b> L'influenza delle istituzioni sul mercato del lavoro in Europa	pag.34
<b>Capitolo 3: La situazione Italiana</b>	pag.39
<b>3.1</b> Il divario regionale	pag.39
<b>3.2</b> Il problema della complessità normativa	pag.41
<b>3.3</b> L'impatto della criminalità organizzata	pag.44
<b>Conclusione</b>	pag.48
<b>Bibliografia</b>	pag.49

## **Introduzione**

Questa tesi di laurea si prefigge l'obiettivo di indagare su cosa significhi e cosa implichi per una nazione l'aver un alto livello di qualità istituzionale. Rendere un'idea di un concetto così vario e complesso non è semplice, così come non lo è la sua misurazione all'interno delle economie nazionali. A questo proposito, come vedremo, sono stati sviluppati diversi indicatori.

Nel primo capitolo verrà esaminato il dibattito sull'importanza della qualità istituzionale nell'economica, il quale è tutt'oggi più che acceso: opinioni diverse portano a studi diversi con risultati differenti e mai definitivi. Quel che è certo è che però non è più possibile sottovalutare la portata di questo fenomeno: un ambiente economico-istituzionale sano non può che favorire la crescita di un paese e su questo punto si trova d'accordo tutta la letteratura economica. Non si può negare infatti, nonostante le divergenze che ritroveremo fra gli economisti citati, che le istituzioni economiche di un paese siano evidentemente un'attrattiva per gli investimenti esteri, investimenti che sono sempre generatori di crescita economica. Il problema, dunque, sta nell'identificare quanto diretto sia tale impatto e cioè quanta parte della crescita economica sia attribuibile a miglioramenti nel settore istituzionale.

Vedremo poi, nel secondo capitolo, quale sia la situazione all'interno del mondo dei nostri giorni: osserveremo gli andamenti della crescita dei paesi con alti livelli di qualità istituzionale mettendoli a confronto con paesi che hanno ancora molta strada da fare. Ci chiederemo se, all'interno dell'Unione Europea, si abbia potuto assistere ad una convergenza della qualità delle istituzioni nazionali e se tale situazione sia migliorata da dopo la nascita dell'Unione.

Col capitolo tre, prendendo invece in esame il contesto italiano, osserveremo un quadro ancora differente. L'Italia possiede infatti dei problemi specifici che ostacolano il miglioramento delle condizioni delle sue istituzioni, intaccandone la crescita. A tali ostacoli la risposta che sembra potersi trarre è quella di implementare la qualità delle istituzioni locali, tesi qui sostenuta durante tutto l'elaborato.

## CAPITOLO 1

### **La qualità istituzionale: problemi definatori e di misurazione**

Prima di definire la qualità istituzionale per come è intesa dagli indicatori sviluppati per misurarla, occorre capire come definire il concetto stesso di “istituzione”. Diverse definizioni sono state formulate dagli economisti nel corso degli anni; fra i primi lavori ricordiamo quello di Douglass North, il quale vede l’istituzione come una limitazione al potere esecutivo, che costringe quest’ultimo al di sotto di un potere più alto, quello della legge. È proprio questo, secondo North, a garantire la protezione dei propri investimenti a individui e imprenditori che, sentendosi così tutelati dalla legge, fanno progredire l’economia: infatti il credere nell’effettività della legge è fondamentale premessa per l’avanzamento tecnologico e lo sviluppo di adeguati mezzi di ricerca, oltre a essere ciò che crea il terreno fertile per le cosiddette *disruptive technologies* (tecnologie completamente diverse e rivoluzionarie rispetto a quelle del passato, contrapposte alle *sustaining technologies* che realizzano innovazioni incrementali).

Fra gli economisti che meglio hanno studiato l’ambito delle istituzioni dell’economia e come esse incidano sulle potenzialità di crescita di un paese, uno dei più importanti e maggiormente citati è senza dubbio Acemoglu, il cui punto di vista si rivela parecchio estremista. Tramite i suoi studi, infatti, e come si evince dal saggio molto criticato *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, scritto con James A. Robinson, egli cerca di dimostrare che la crescita economica, e quindi lo stesso divario fra paesi avanzati e paesi in via di sviluppo, è dovuto a nient’altro che a differenze fra le istituzioni e fra le storie delle stesse. La qualità istituzionale assume quindi importanza centrale; per misurarla Acemoglu si serve del rischio percepito di espropriazione dei beni, come analizzeremo in seguito.

Un contributo importante viene anche dato da William Easterly, i cui studi si concentrano in un concetto che può riassumersi così: un progresso duraturo deriva sempre da investimenti precedenti, spesso sommersi come gli investimenti in educazione, capitale

umano e nuove tecnologia. È qui che acquisisce importanza la figura dell'istituzione, dato che gli investimenti vengono sempre fatti con l'aspettativa che possano essere redditizi; se ci si aspetta che i diritti individuali vengano facilmente violati sarà allora difficile stimolare la messa in atto di investimenti, costringendo così l'economia a fermarsi. Si dà importanza dunque al legame di fiducia fra individui e fra questi e i loro diritti legali, in quanto risulta essere l'unica via per il progresso economico. Easterly, inoltre, considera i servizi pubblici come un elemento importante per giudicare la qualità istituzionale: diritti politici e legali risultano quasi inutili se non supportati da un adeguato servizio pubblico.

Ma qual è il ruolo economico dello Stato? In cosa consiste il settore pubblico? Viviamo attualmente in un sistema in cui prevale un'economia mista, un sistema nel quale, cioè, alcune attività economiche sono svolte da imprese private mentre altre dal settore pubblico. Oltre a ciò, lo Stato ha il potere di influenzare, delimitare, indirizzare il comportamento dei privati, che obbediscono alla legge del paese in cui operano sottostando a regole, tributi e sussidi. Il ruolo e i limiti dello Stato sono ad esempio ben delimitati all'interno della stessa Costituzione italiana: l'articolo 42 esplicita la natura mista del sistema economico affermando che la proprietà è pubblica o privata. L'articolo 41, più in generale, definisce l'ambito dell'intervento pubblico nell'economia con queste parole: "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali". Secondo questo fondamentale articolo della nostra costituzione, quindi, i limiti al privato si pongono nell'esercizio dell'attività economica scelta e rispecchiano quelli che sono i valori principali della costituzione (diritto alla libertà, alla sicurezza, alla salute...).

Il ruolo dello Stato e delle istituzioni pubbliche nell'economia non è sempre stato considerato allo stesso modo nel corso dei tempi; allo stesso modo, in ogni tempo ritroviamo differenze basilari negli incarichi di settori pubblici di stati diversi. Eventi storici della portata della grande crisi economica degli anni '30 hanno condizionato il punto di vista generale nei confronti dello Stato; nel caso citato, ad esempio, gli Stati Uniti, avendo subito una perdita di quasi un terzo del Pil, modificarono profondamente la

loro visione del mercato, “ammorbidendo” la linea liberista nella convinzione giustificata che un mercato troppo libero avrebbe funzionato male nell’assenza di controlli e regolamentazioni (è in questi anni che si afferma il pensiero Keynesiano). L’inversione di tendenza negli USA portò a far assumere allo Stato un ruolo più attivo, con l’utilizzo di politiche monetarie e di bilancio, lo sviluppo di programmi di assistenza sociale, l’espansione della spesa sanitaria e il sostegno dei prezzi agricoli.

Ma se i fallimenti del libero mercato spingono ai ripari l’opinione degli economisti, verso un’economia più statalizzata, al contrario invece agiscono i cosiddetti “fallimenti pubblici”, cioè gli errori più commessi dal settore pubblico nell’erogazione dei suoi servizi. Si tratta di: mancata informazione completa sui possibili risvolti di una scelta pubblica, controllo limitato delle reazioni del settore privato, eccessiva burocratizzazione, limiti al processo politico (posti, per esempio, dall’elettorato stesso).

Ad oggi, la maggior parte dei paesi si trova ad un punto a metà strada fra una visione liberista e una statalista dell’economia, con tendenze verso l’una o l’altra parte a seconda della storia che ha segnato la nazione. Il punto su cui si ha comunque un consenso generale è la necessità per uno Stato di possedere un corpo istituzionale funzionante ed efficiente, che garantisca la sicurezza dell’economia e che regoli il mercato non limitando ma incoraggiando l’iniziativa individuale.

### **1.1 Il dibattito sull’importanza delle istituzioni**

Sul ruolo delle istituzioni all’interno della crescita economica si è tanto discusso. Economisti illustri e spesso citati si interrogano su una domanda ancora non chiara: quanto pesa il valore dell’istituzioni di un paese sulla sua crescita economica? Le risposte sono contrastanti, gli estremisti si scontrano con i moderati: considerare l’istituzione come un fattore principale, come un fattore concorrente o come l’unico dei fattori responsabili dello sviluppo economico? L’ultima visione può essere considerata estremista ma è in realtà quella di uno dei principali studiosi del campo, Daron Acemoglu, professore di economia al MIT. Il suo libro *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* scritto con James Robinson viene infatti molto criticato,

soprattutto da Jeffrey Sachs che ne fa un'accurata recensione evidenziando quelle che per lui sono le criticità della tesi del libro.

Secondo Sachs, a giocare un ruolo centrale sulla crescita economica di un paese è la geografia del paese stesso, e lo spiega nel suo paper *Tropical Underdevelopment*. Questo fattore influenzerebbe i paesi dividendoli in zone tropicali e temperate (agendo dunque attraverso il clima) ma differenziando anche i paesi costieri dai cosiddetti *land-locked*, quelli dell'entroterra. Sono queste le caratteristiche delle economie dei paesi del pianeta: Sachs evidenzia come il Pil pro capite nel planisfero si concentri oltre la fascia tropicale e quindi nelle zone temperate, lontane dall'equatore; notò inoltre che la crescita del Pil pro capite è in qualche modo correlata alla densità di popolazione costiera. A questa tesi si contrappongono le idee di Acemoglu. Per l'economista turco la geografia di un paese è sì importante per il suo sviluppo economico ma il meccanismo lavora attraverso le istituzioni: la geografia ha dunque un effetto indiretto sul Pil ed è la prova che le istituzioni contano.

Acemoglu utilizza la protezione media dal rischio di esproprio come indicatore della sicurezza e del grado di sviluppo delle istituzioni nei vari paesi analizzati; possiamo dunque notare dal grafico una correlazione fra questa variabile e il Pil pro capite, correlazione che non implica però causalità. Non possiamo ancora dedurre, cioè, che sia il grado di avanzamento, e dunque la qualità, delle istituzioni di un paese a essere il fattore dietro al quale si cela il suo sviluppo economico: una tale situazione potrebbe spiegarsi con il fatto che sono i paesi più ricchi a potersi permettere istituzioni migliori.

Ripartendo dall'analisi di Sachs, Acemoglu nota come la latitudine sia correlata al Pil di una nazione: più ci si allontana dall'equatore, generalmente, più si incontrano paesi ricchi. Ma ciò che egli intende dimostrare è che questo meccanismo passa attraverso le istituzioni, o meglio la storia di queste.

Come primo passo, Acemoglu fa notare che c'è una forte correlazione fra il tasso di urbanizzazione di un paese e il logaritmo del suo Pil nell'anno 1995: le due variabili viaggiano nella stessa direzione per quasi tutti i paesi considerati.

Ma se guardiamo ai paesi più urbanizzati nel 1500 osserviamo la tendenza inversa: sono gli stessi paesi ad avere oggi un Pil più basso.

Per quale ragione? Acemoglu dà a questo fenomeno il nome di *reversal of fortune* per indicare come i paesi più prosperi di quell'epoca abbiano subito un declino fino ai giorni nostri. È questo a contraddire le teorie di Sachs: paesi come l'Egitto non hanno cambiato la propria situazione geografica ma sicuramente quella economica. Inoltre, i paesi che nel 1500 erano più urbanizzati sono gli stessi ad avere oggi un grado di protezione minore dal rischio di esproprio, e cioè ad avere delle istituzioni meno sviluppate.

In realtà, tale fenomeno è presente, e in maniera considerevole, nei paesi delle ex colonie europee, non lo si ritrova invece nei paesi che non costituirono colonie, quelli dei colonizzatori: in questi paesi, la correlazione fra il tasso di urbanizzazione nel 1500 e il Pil odierno è positiva.

Per dimostrare la causalità della qualità delle istituzioni sul Pil e andare oltre la semplice correlazione, Acemoglu si serve di una nuova variabile non convenzionale: il tasso di mortalità dei colonizzatori durante il colonialismo. Tale variabile è esogena, indipendente dalla crescita economica ma importante per osservare la storia dello sviluppo delle istituzioni.

Studiando il rapporto di questo tasso con la protezione media attuale (1985-95) contro il rischio di esproprio, rinveniamo una correlazione negativa; i paesi in cui il tasso di mortalità dei colonizzatori era più basso sono gli stessi che si trovano ad avere oggi delle istituzioni più sviluppate, adatte agli investimenti, poiché laddove si protegge il diritto alla proprietà privata si trova la sicurezza di attuare investimenti che possano far crescere il paese. Non a caso gli stessi paesi che avevano un'alta mortalità dei *settlers* hanno ai nostri giorni un Prodotto Interno Lordo pro capite minore.

L'idea generale di Acemoglu prevede la distinzione delle istituzioni che i colonizzatori importarono nel nuovo mondo e in generale nelle colonie, in due gruppi base, proprio a seconda della qualità delle loro istituzioni: le istituzioni sono dunque *extractive* (nate per sfruttare) e le *inclusive*. Le istituzioni *inclusive* sono quelle che garantiscono la



applicazione della legge, che tutelano i diritti di proprietà, regolano il mercato e provvedono all'assistenza sociale, favoriscono l'educazione e la partecipazione alla vita politica del paese, ponendo limiti ai poteri di chi governa. Le istituzioni *extractive* sono invece in mano a delle élite che dominano il paese secondo i propri interessi e per "estrarre" da esso quanto possa giovare loro e la loro degenerazione più comune è l'assolutismo.

Le istituzioni *extractive* sono state associate alla dominazione spagnola, mentre quelle inclusive vengono ricondotte alle colonie britanniche. In passato la norma è stata rappresentata da istituzioni "cattive" mentre per ottenere istituzioni che considerassero e coinvolgessero il benessere dei cittadini si è spesso resa necessaria la lotta armata. Un punto di svolta all'interno della storia delle istituzioni si ebbe nel 1688 con la Gloriosa Rivoluzione attraverso la quale in Inghilterra si ottenne l'instaurazione di una monarchia costituzionale e l'affiancamento di una dichiarazione dei diritti (Bill of Rights) al potere del sovrano Guglielmo III D'Inghilterra, con cui si riconobbero le prerogative del Parlamento inglese. L'avvento della Rivoluzione industriale consolidò il processo verso le *inclusive institutions*.

Come esempio di crescita legata alle istituzioni, Acemoglu prende lo stato del Botswana. Nel 1966 era uno stato fra i più poveri al mondo; oggi è una democrazia stabile con il Pil più alto fra i paesi dell'Africa Sub-sahariana, paragonabile alla Costa Rica e all'Ungheria. Per l'economista, la causa è ovviamente la qualità delle istituzioni del paese, abbinate ad una giusta leadership e alla favorevole storia del paese grazie anche alla protezione e all'indipendenza garantita dal governo di Londra.

Il pensiero di Acemoglu e il lavoro prodotto con Robinson con il libro "*Why Nations Fail*" è stato fortemente criticato dagli altri economisti. Nel settembre 2012, Jeffrey Sachs, direttore dell'Earth Institute alla Columbia University, scrive un saggio di revisione del libro usando toni molto aspri: l'accusa principale è di ricondurre in modo semplicistico tutte le cause dello sviluppo economico di un paese ad un singolo fattore, le sue istituzioni. Come recita una parte dell'introduzione al suo essay: "*This tale sounds good, but it is simplistic. Although domestic politics can encourage or impede economic*

*growth, so can many other factors, such as geopolitics, technological discoveries, and natural resources, to name a few”<sup>1</sup>*

Ridurre le cause della crescita a un singolo fattore vuol dire escludere tutti gli altri che a questa hanno certamente concorso, secondo Sachs. In più Acemoglu e Robinson non spiegherebbero come mai si sia avuta crescita in certi paesi e non in altri, in questo modo la teoria da loro esposta non è utile per prevedere come avverrà lo sviluppo futuro degli stessi.

Uno degli assunti del libro più criticati da Sachs è quello sulle élite autoritarie al potere: i due autori associano sempre la tirannia e i regimi autoritari della storia a una fase di stagnazione del progresso economico, dimenticandosi così che sono stati proprio quei tiranni tanto criticati a favorire lo sviluppo economico e sostanzialmente tecnologico sotto il proprio regno. Esempi lampanti riportati da Sachs sono le riforme economiche degli inizi dell’ottocento del regime prussiano dopo la sconfitta inflitta loro da Napoleone col la battaglia di Jena del 1806 così come quelle della dinastia Meiji in Giappone a fine ottocento. Questi sovrani non possono essere additati come ostacoli al progresso economico essendo la loro stessa sopravvivenza legata anche a contingenze interne: è nel loro interesse far progredire il paese e recuperare il gap con i paesi più industrializzati.

È importante tenere a mente, ricorda Sachs, che quando si parla di nuove tecnologie ciò che conta non è tanto l’invenzione in sé ma bensì la diffusione: è questa la fase più utile per un paese alla sua crescita economica. Nonostante si parli di governi che non garantiscano la tutela delle libertà fondamentali, essi possono rivelarsi grandi importatori e quindi abili nell’adottare con grande velocità un’invenzione prodotta da un paese estero.

Su questo punto, nella loro risposta a Sachs, Acemoglu e Robinson ribatteranno dicendo:  
*“We emphasize that growth under extractive institutions is especially feasible, as in*

---

*1 “Tale racconto suona bene, ma è semplicistico. Nonostante la politica di un paese possa incoraggiare o ostacolare la crescita economica, lo stesso possono fare tanti altri fattori come la geopolitica, le scoperte tecnologiche, le risorse naturali, per citarne alcune” Jeffery D. Sachs – Saggio di Recensione *Governement, Geography, and Growth, The True Drivers of Economic Development, Voume 91, Numero 5, 2012**

*China today, when it can proceed rapidly by importing existing technologies from other economies. One of our central arguments is that inclusive institutions are necessary for sustained innovation, but import of technology can sometimes take place under extractive institutions. Does this look like ignoring the difference between innovation and diffusion?’<sup>2</sup>*

Con toni molto accesi, i due economisti ribattono anche all'accusa di Sachs di volersi comportare come quei dottori che vogliono “*rispondere a molte malattie con una sola diagnosi*” nel spiegare i divari economici fra paesi che crescono di più o di meno. Secondo la loro opinione, quella che spiega la crescita dei paesi utilizzando come cause 17 fattori differenti non può essere definita una buona teoria economica. La forza del loro lavoro, spiegano, è concentrarsi su un unico elemento causale, cercando di dare una spiegazione ai restanti fattori inquadrandoli come legati all'elemento principale.

In seguito Sachs scriverà anche un'ulteriore risposta all'articolo di Acemoglu e Robinson ribattendo punto per punto sulle contestazioni dei due alla propria recensione.

## **1.2 La direzione della causalità**

Domanda centrale del dibattito sulle istituzioni è se queste siano causa o conseguenza dello sviluppo economico. Su questo dibattito, protagonisti e avversari principali sono ancora una volta Acemoglu e Robinson che, insieme a Johnson, si schierano ovviamente a favore della tesi della causalità -come già illustrato. Sul fronte opposto si schiereranno con forza quattro studiosi: Glaeser, La Porta, Lopez-de-Silanes e Shleifer.

Entrambi gli schieramenti utilizzano l'esempio storico dei due stati coreani. Acemoglu (2005) evidenzia come, alla fine della seconda guerra mondiale, Corea del Nord e Corea del Sud fossero molto simili come struttura economica ma differirono in futuro per scelte

---

2 “*Noi sottolineiamo come la crescita sotto istituzioni extractive sia estremamente debole, così come è oggi in Cina, mentre può procedere rapidamente importando le tecnologie esistenti da altre economie. Uno degli argomenti centrali è che le istituzioni inclusive siano necessarie per sostenere l'innovazione ma può accadere di importare nuove tecnologie anche sotto istituzioni extractive. Sembra dunque che ignoriamo la differenza fra innovazione e diffusione?*”- Daron Acemoglu and James Robinson -Response to Jeffery Sachs, 2012

successive e legate a quella istituzionale. La Corea del Sud mantenne un assetto basato sulla protezione della proprietà privata e sulla forza del mercato, creando istituzioni “inclusive” che la portarono a vivere in prima persona il “miracolo economico asiatico” degli anni 60. Diversa, se non opposta, fu la sorte per la Corea del Nord. Essa scelse un regime comunista che la portò all’abolizione della proprietà privata e a un potere fortemente centralizzato, con istituzioni *extractive*, e vide da quel momento allargarsi il divario fra sé e il suo vicino.

Se questa per Acemoglu è una dimostrazione naturale di come ad una situazione istituzionale democratica e avanzata segua necessariamente una fase di sviluppo economico, la fazione di Glaeser interpreta gli stessi fatti in maniera esattamente contraria. Secondo quanto da loro sostenuto, partendo dal presupposto che, alla loro separazione, le due Coree avessero lo stesso assetto istituzionale, fu proprio il percorso di sviluppo economico e di crescita a portare le due nazioni a potersi permettere dei tipi diversi di istituzioni. Nella teoria di Glaeser, sono le istituzioni inclusive ad essere viste come una sorta di lusso che la Corea del Sud ha potuto permettersi solo successivamente allo sviluppo raggiunto. Tale sviluppo non trova però spiegazione nella loro teoria.

Per Acemoglu, Jhonson e Robinson lo sviluppo economico interagisce in maniera ben specifica con quello delle istituzioni. I tre partono da una distinzione sul potere politico, differenziando quello “de iure” e quello “de facto”. Il primo deriva dalle leggi del passato, il secondo dalla situazione economica attuale e dalla distribuzione delle risorse. Quello “de facto” è dunque temporaneo per costituzione, essendo legato alle risorse economiche in mano ad alcuni gruppi di individui, ma se esso si dimostra abbastanza forte e concentrato saldamente nelle mani di un’élite societaria, può essere determinante nella configurazione delle istituzioni future. L’attuale potere politico “de facto” si concretizzerà nelle istituzioni future, condizionando quello che sarà il nuovo potere “de iure”: in questo modo, cambiamenti nelle condizioni economiche da cui derivino cambiamenti nella distribuzione delle risorse possono arrivare a spostare gli equilibri politici.

Un esempio di ciò ce lo fornisce l’Inghilterra del diciottesimo secolo, durante l’inizio della fase dell’industrializzazione: approfittando della necessità sempre più forte di

commerciare con l'esterno, molti privati colsero prontamente l'opportunità di investire in infrastrutture come canali e, in seguito, ferrovie che si presentavano come una promettente scommessa. Aumentò quindi la tentazione per la monarchia inglese (potere de jure, in questo caso) di espropriare tali strutture ai privati per poterne godere dei benefici ma l'operazione non andò in porto: i poteri politici de facto resistettero, proteggendo gli investimenti privati che anzi aumentarono, favorendo lo sviluppo industriale che portò il Regno Unito ad essere un paese all'avanguardia per l'epoca.

Esempio di un atteggiamento contrario lo ebbe la Russia nel suo rapporto con gli FDI (*Foreign Direct Investment*, ossia investimenti stranieri su suolo nazionale) favorendo l'arrivo di compagnie straniere per l'utilizzo delle proprie risorse ma con l'unico obiettivo di espropriarne le infrastrutture: il risultato naturale di questo atteggiamento ostile ai privati fu un disincentivo a investire nel paese, con un fisiologico calo della produzione.

### **1.3 Come avviene la trasmissione**

Se si conclude dunque che la direzione causale è quella che va dalle istituzioni verso la crescita economica-e il dibattito su questo è ancora aperto- resta da chiedersi in che modo la prima influenzi l'altra. Essenzialmente, possiamo considerare le istituzioni in due modi. Acemoglu e Robinson (2013) spiegarono come l'ambiente sia favorevole alla crescita quando le istituzioni abbiano raggiunto una qualità di un certo livello, mentre si constata recessione in caso contrario. Ma altri studiosi analizzarono le istituzioni come un fattore di produzione, inserendole, insieme ad altri elementi, nelle regressioni che spiegassero la crescita.

Glaeser collegò nel 2004 la crescita economica di lungo periodo a un pacchetto di variabili fra cui un indicatore per la qualità istituzionale, scoprendo così che, nei decenni presi in considerazione dalla loro analisi, l'impatto era generalmente positivo. Empiricamente si dimostra così che le istituzioni sono un fattore contribuente alla crescita economica, così come tante altre *control variables*.

Più recentemente, nel 2015, scelse di porre in relazione il Pil pro capite di un paese con la sua qualità istituzionale. Per fare questo si servì di un vettore strutturale di

autoregressione (SVAR) utilizzando i dati di 119 paesi dal 2002 al 2012 e scoprì che la sua proxy (variabile che approssima l'andamento di un'altra) della qualità istituzionale influiva positivamente e significativamente sul livello del Pil pro capite. In media, secondi i suoi risultati, uno shock dell'1% della qualità istituzionale portava ad un aumento del Pil pro capite del 1,7 % dopo sei anni. Inoltre egli riuscì a differenziare i risultati che la qualità istituzionale ha sul Pil di paesi ricchi e paesi poveri: per le economie avanzate, la risposta era del 0,35 % mentre per i paesi in via di sviluppo era del 2,5%, ciò significa che i rendimenti di scala della variabile “qualità istituzionale” sono decrescenti, ossia hanno un effetto sempre minore sul Pil all'aumentare dello stesso.

Tale visione contrasta con quella di Acemoglu e Robinson. Per loro, aumentare la qualità istituzionale significa avviare una crescita economica potenzialmente illimitata. Il concetto in questo caso riprende il senso della mano invisibile di Adam Smith: proteggere la proprietà intellettuale individuale significa favorire inventori e imprenditori nei loro investimenti che, a loro volta, danno vita allo sviluppo economico. La mano invisibile diviene qui il contesto istituzionale che permette agli investitori di generare profitto per sé e innovazioni per il sistema economico.

#### **1.4 Misurazione della qualità istituzionale**

Per rendere calcolabile e oggettivo un principio come la qualità istituzionale, la banca mondiale ha messo in atto un progetto complesso, quello di costruire un indicatore che riassume l'efficienza delle istituzioni di un paese. Tale indicatore aggrega sei indicatori individuali per ciascuno dei 215 paesi, utilizzando dati dal 1996 al 2015, cercando di cogliere tutte le dimensioni che fanno delle istituzioni ciò che sono. Ognuno di questi sei è a sua volta basato su una lunga lista di sotto-indicatori aggregati. Il WGI (*World Governance Indicator*) si costruisce annualmente, così da tenere traccia dei miglioramenti o peggioramenti di un paese nel tempo ed è composto da:

- ***Voice and accountability***: cattura la possibilità per i cittadini di scegliere e monitorare gli individui che saliranno al governo, limitando così il potere esecutivo

- ***Political stability and absence of violence***: è ovviamente la stabilità di un governo che non si impone con la violenza a garantire ai cittadini la sicurezza dei propri investimenti e la tranquillità di poter sperare in un futuro prospero
- ***Government effectiveness***: questo indicatore riassume la qualità del servizio pubblico offerto e anche l'indipendenza dalle pressioni politiche incontrate nelle scelte d'investimento
- ***Regulatory quality***: qui intesa come l'abilità del governo di promulgare leggi di effettiva efficacia che promuovano e proteggano l'iniziativa dei privati
- ***Rule of law***: si tratta della forza attribuita ai contratti con cui si delinea, ad esempio, la proprietà privata, ma anche del potere attribuito alle forze di polizia e ai tribunali nel far rispettare la legge
- ***Control of corruption***: un maggior controllo della corruzione favorisce la fiducia del cittadino nel sistema

L'Istituto di ricerca della Rabobank aggiunge anche un altro indicatore:

- ***Ease of Doing Business***: ossia quanto l'ambiente economico sia favorevole alla creazione di un business

Il WGI utilizza 30 basi di dati diverse: i dati al loro interno sono convertiti e riorganizzati così da poter calcolare i sei indici principali. La metodologia statistica usata per combinare tali dati genera un margine di errore per ogni governo analizzato che va tenuto in considerazione nelle comparazioni fra paesi.

Nonostante i sei indici siano strumenti validi per confrontare gli andamenti dei paesi e capire i trend futuri dell'economia, essi risultano un po' troppo deboli per la formulazione di specifiche politiche di governo per i paesi analizzati, operazione che richiederebbe una diagnosi molto più dettagliata del contesto del paese.

Le fonti principali di dati su cui si basa la costruzione del WGI sono:

- Sondaggi sottoposti a famiglie e imprese
- Fornitori di informazioni commerciali
- Organizzazioni non governative
- Organizzazioni del settore pubblico

Ognuno dei sei indicatori aggregati è costruito dalla composizione dei dati attraverso un processo elaborato. Il primo step di tale processo consiste nella separazione dei dati raccolti, assegnando ognuno di essi a uno dei sei indici; dopodiché inizia la fase del “*rescaling*” in modo da uniformare i dati sulla stessa scala di valutazione, potendosi così servire di informazioni standardizzate. Il terzo e ultimo step prevede l’utilizzo di un modello atto a costruire una media ponderata degli indicatori per ciascuna fonte. Questo modello, detto *Unobserved Components Model (UCM)*, assegna un peso maggiore ai dati provenienti da fonti che sono fortemente collegate, il che aumenta la precisione statistica degli indicatori.

#### **1.4.1 The Economic Freedom of the World**

Il think tank canadese *Fraser Institute* pubblica annualmente una ricerca sotto il nome di *The Economic Freedom of the World* che cerca di misurare il grado di efficacia delle politiche e delle istituzioni di un paese nei confronti della sua libertà economica. I principali elementi che segnano la libertà del sistema economico sono le scelte personali, la libertà di entrare in un mercato e competere, la sicurezza personale e della proprietà privata. Tutti questi elementi sono usati per costruire un indice riassuntivo che misura il grado di libertà in cinque aree:

- 1- Dimensione del governo: spesa, tasse
- 2- Struttura legale e sicurezza dei diritti di proprietà
- 3- Accesso sicuro al denaro
- 4- Libertà di commercio internazionale
- 5- Regolamento dei crediti, del lavoro, del business



Sin dalla sua comparsa (1996) molti studi hanno usato i dati pubblicati nella ricerca per esaminare l'impatto della loro libertà economica sui propri investimenti, la crescita economica, il grado di povertà. Il risultato osservato, più o meno senza eccezioni, è che i paesi con istituzioni e politiche che rispettino la libertà economica finiscono per avere maggiori investimenti e crescita più rapida.

L'indice classifica circa 159 paesi e i dati sono disponibili per 10 nazioni e territori partendo dal 1980 o a volte 1970. Tali dati rendono possibile una comparazione fra paesi e lungo il tempo per analizzare le differenze territoriali e i progressi di ciascuno.

I paesi con un livello più alto di libertà economica risultano essere, ancora una volta (2014) Hong Kong e Singapore. Le altre nazioni che occupano i primi dieci posti sono: Nuova Zelanda, Svizzera, Canada, Georgia, Irlanda, le Mauritius, gli Emirati Arabi Uniti, l'Australia e il Regno Unito. Le potenze mondiali di fatti non occupano sempre buone posizioni in questa classifica: gli USA si attestano sedicesimi, la Germania trentesima, il Giappone quarantesimo, quarantaduesima la Corea del Sud, cinquantasettesima la Francia, mentre l'Italia è al sessantanovesimo posto. Potenze mondiali emergenti che si affermeranno sempre di più nel prossimo futuro, i cosiddetti BRICS (Brasile, Russia, India, Cina, Sudafrica) si trovano tutte fra la centesima e l'ultima posizione. Agli ultimi dieci posti troviamo invece Iran, Algeria, Chad e altri paesi del continente africano o del Sud America.

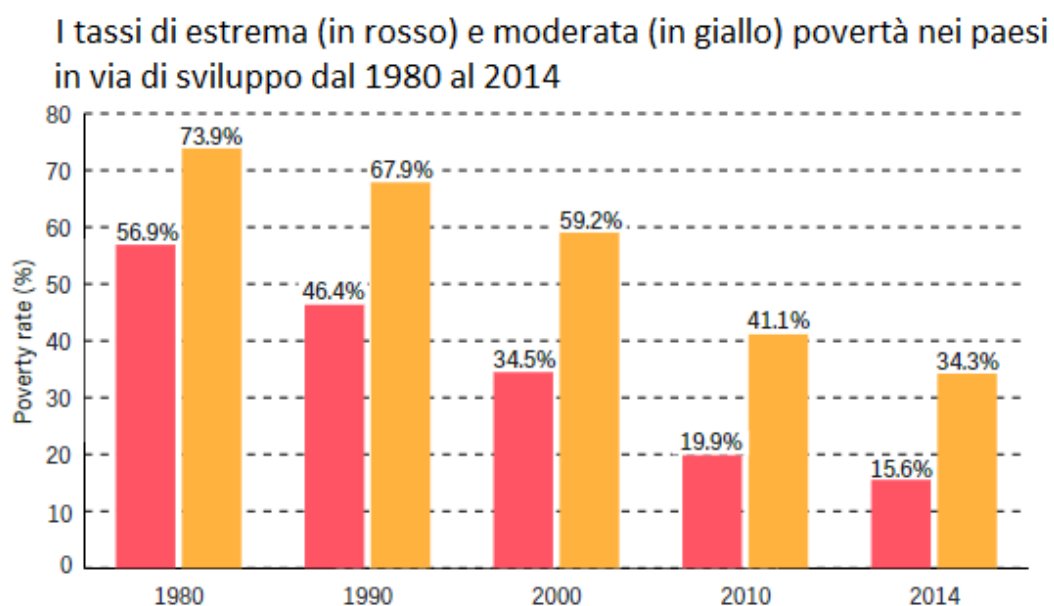
Le nazioni che si risultano essere più economicamente libere sono quelle che ottengono i punteggi più alti anche negli indicatori di benessere. Infatti, quelle che appartengono al primo quartile della classifica EFI hanno un PIL medio pro capite di 41.228 dollari (2014) mentre nell'ultimo quartile la media è di 5.471 dollari.

Nel primo quartile, il salario medio del 10% più povero della popolazione è 11.283 mentre nell'ultimo quartile la stessa misura risulta essere 1.080. L'aspettativa di vita del primo è di 80,4 anni mentre nell'ultimo di 64. Allo stesso modo, le libertà civili e politiche sono considerabili più alte nelle nazioni più economicamente libere.

Per 109 paesi i dati dell'EFW sono disponibile a partire dal 1985. La Banca Mondiale ha classificato 20 di questi paesi come paesi industriali ad alto reddito mentre gli altri 89 come economie in via di sviluppo a medio-basso reddito. I dati mostrano che la libertà economica è aumentata per tutti i paesi del mondo in questi tre decenni passati. Inoltre sappiamo che il punteggio EFW dei paesi meno sviluppati è cresciuto a tassi maggiori rispetto ai paesi in testa alla classifica. Per questo motivo, il gap fra i due gruppi si è ristretto fortemente dal 1985 al 2014. Le nazioni più sviluppate avevano ottenuto un punteggio EFW mediamente intorno a 6.9 nel 1985 quando la media dei paesi emergenti era di 5.0, con gap di 1.9. Nel 2014 gli stessi indici ammontavano rispettivamente per 7.7 e 6.7: il gap si era ridotto ad un solo punto in 29 anni.

Tale “rincorsa” era stata resa possibile per i paesi emergenti grazie a un forte salto in avanti per quanto concerne l’area 3 (sicurezza del denaro) e l’area 4 (libertà di commercio internazionale). È infatti il rating monetario a salire di 1.9 fra l’85 e il 2014, spiegando pienamente l’operazione di “*catching up*”. Tali progressi sono frutto di politiche di liberalizzazione dovute a un taglio netto delle tariffe sugli scambi, all’eliminazione del regime di cambi monetari controllati e a varie altre manovre di apertura al mercato.

Figura n.1 Tassi di povertà



Fonte: Economic freedom of the World, Fraser Institute, Report annuale 2016

Per quanto riguarda la questione della diseguaglianza sociale, alcuni osservatori evidenziarono come la crescita della libertà economica potesse rivelarsi dannosa per i ceti meno abbienti in quanto li avrebbe lasciati indietro a vantaggio dei più ricchi. Ma questo non rispecchia i dati dei tre decenni osservati.

La Banca Mondiale classifica come persona appartenente ad uno stato di estrema indigenza colui che vive come meno di 1,90 dollari al giorno mentre come appartenente a un moderato stato di povertà chi si mantiene intorno ai 3,10. Come possiamo desumere dal grafico, per gli 89 paesi in via di sviluppo, il tasso di povertà estrema è passato dal 56,9% nel 1980 al 34,5% nel 2000 per arrivare al 15,6% nel 2014. Così, il tasso di povertà estrema nelle economie meno sviluppate si è ridotto del 40% in tre decenni.

Nel 1980, il 73,9% della popolazione dei paesi sottosviluppati aveva un reddito sotto la soglia della povertà moderata che, nel 2014, si è ridotta al 34,3% (con una riduzione del 50% in 34 anni). Enormi progressi sono stati dunque conseguiti: i paesi che risultavano essere più indietro si sono mossi a velocità maggiori compiendo scelte di ampliamento della libertà economica e di apertura al mercato favorendo la crescita economica e contrastando la povertà. Ciò è segno di come le istituzioni siano un forte strumento di guida attraverso la via dello sviluppo.

### **1.5 Sulla via della convergenza**

Durante gli ultimi 200 anni di storia, il reddito pro capite mondiale è cresciuto di dieci volte tanto e nell'Occidente è ora venti volte quello del 1820. Ma nel 1820, le nazioni benestanti potevano contare su un reddito di circa sei volte maggiore di quello dei paesi più poveri, mentre nel 1980 i paesi più avanzati erano più ricchi di 30-40 volte rispetto a quelli meno sviluppati. Possiamo quindi dedurre che gli anni compresi fra il 1820 e il 1980 abbiano visto aumentare le disuguaglianze economiche mondiali.

Nel modello economico che spiega la crescita tramite una funzione di produzione utilizzante capitale, lavoro e tecnologia, si prevede che il capitale si sposti dalle economie cosiddette *capital-abundant* verso quelle più povere ma con produttività più alta. Ciò causerà la riduzione del divario fra paesi ricchi e meno ricchi. Ma quanto predetto dagli

economisti con questo modello non avvenne prima del 1980: le istituzioni e le politiche nei paesi meno sviluppati erano praticamente assenti e le loro economie non erano in grado di decollare.

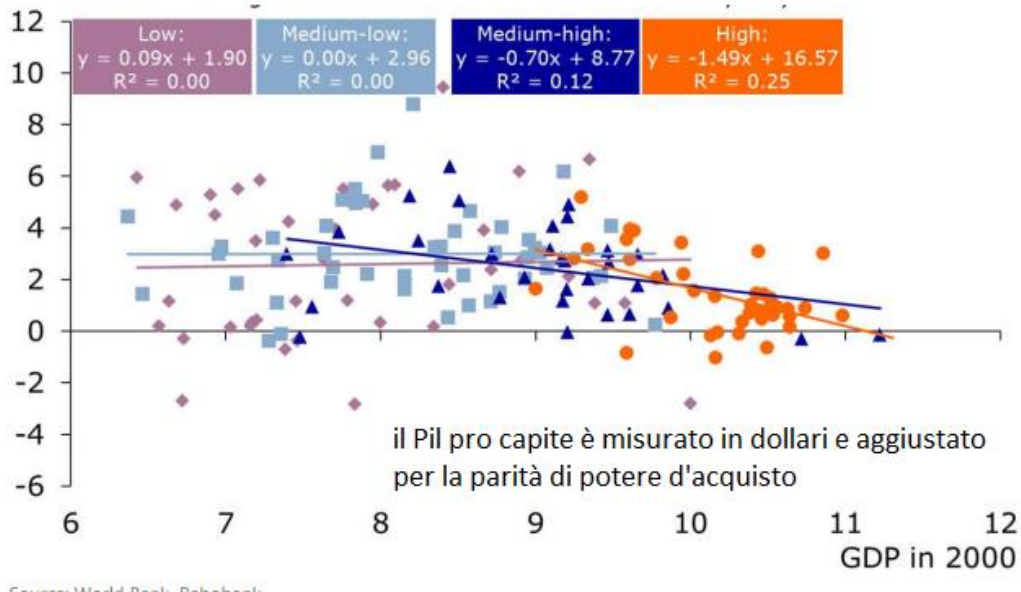
Una volta che tali riforme vennero adottate, il gap cominciò a ridursi e si entrò in una fase di convergenza, a partire dal 1980 sino ad oggi. Il trend si era invertito e il divario della libertà economica andò a ridursi di pari passo con quello del PIL. Esaminando le nuove tendenze si scoprì come esse fossero guidate dalla crescita di paesi popolosi come Cina e India. Le economie emergenti accelerarono la propria crescita particolarmente fra il 2000 e il 2014 e il trend è continua crescita.

Le ipotesi di convergenza affermano che i paesi più lontani dalla frontiera di crescita dovrebbero essere i più abili a generare una crescita rapida e consistente. C'è quindi una relazione negativa fra il livello iniziale di output di un paese e la crescita annuale del suo Pil pro capite. Infatti, Einchgreen attribuì il rallentamento della crescita economica della Cina proprio all'accumulazione del suo Pil. Gli anni 2000 e successivi, i cosiddetti *extended zeros*, insieme alla crisi economica e alla grande recessione che seguì, favorirono il processo di convergenza, dato che la crisi aveva colpito proprio i paesi più ricchi e sviluppati.

Il paper di Barro (1991) e Mankin (1992) prova a dimostrare la validità di un nuovo tipo di convergenza, chiamata "*conditional convergence*". Tale teoria prevede che nel lungo periodo i paesi convergeranno non a un unico stato stazionario bensì al proprio stato stazionario. Esso è posizionato all'interno del percorso di crescita proprio di quel paese e determinato dai suoi investimenti in capitale fisico, umano e dalle tecnologie adottate. Dati questi fattori si può calcolare lo stato stazionario di ciascun paese, al quale esso sia avvicina con una velocità media del 2% all'anno (calcolata sul percorso rimanente, il paese rallenta dunque ogni anno man mano che la meta si fa più vicina).

Figura n.2 Convergenze divergenze della qualità istituzionale

Convergenza condizionata alla qualità istituzionale dal 2000 al 2014



Fonte: Centro Raboresearch di Rabobank – Economic Research.

Figura 2, i paesi con bassa qualità istituzionale corrispondono ai dati viola chiaro e azzurro e si riferiscono ai paesi che si attestano nell'ultimo quartile degli indici EFW analizzati in precedenza. I dati in azzurro chiaro corrispondono ai paesi con un livello di qualità istituzionale medio-bassa, quelli in blu medio-alta, quelli in arancione a livelli alti.

È qui che la qualità istituzionale assume un ruolo cruciale. Così come sostenuto da gran parte della letteratura economica, le istituzioni hanno il potere di rendere l'ambiente favorevole al cambiamento e al progresso, attraverso lo stimolo e il supporto che viene dato all'individuo nel suo investimento, così come in base alla sicurezza che ad esso verrà in futuro garantita. In pratica, la qualità istituzionale è correlata alla possibilità per gli imprenditori di investire in capitale fisico e umano così da trarne un ritorno economico personale ma, al contempo, favorire l'avanzamento dell'economia.

Per questo motivo, trova seguito la teoria che la condizione della *conditional convergence* sia appunto la qualità istituzionale. Come si vede dalla figura 2, le economie con una qualità istituzionale più bassa non mostrano alcun segno di convergenza.

In pratica, il loro tasso di convergenza non è correlato con il livello dell'output iniziale. Si nota invece che un trend di convergenza lo si trova nei paesi con una qualità

istituzionale superiore alla media: ciò è conforme alla teoria della convergenza condizionata alle istituzioni.

Infatti il loro tasso di convergenza quasi triplica i tassi che risulterebbero da una convergenza non condizionata alle istituzioni. Per i paesi del primo quartile, ossia quelli con una struttura istituzionale maggiormente sviluppata, aumentare il proprio output del 25% significa ridurre il proprio tasso di crescita dello 0,33%.

Questo modello è però limitato nel senso che, pur dimostrano una convergenza più forte per i paesi con una più alta qualità istituzionale, non consente di predire i tassi di crescita futuri in base al livello di avanzamento delle istituzioni per il singolo paese. L'unica cosa che possiamo fare è discriminare i paesi a seconda della superiorità/inferiorità delle proprie istituzioni relativamente a quella degli altri notando che ciò permetterà loro, qualora partissero da una base migliore degli altri, di essere più veloci nella fase di *catching up* con la (propria) frontiera.

## CAPITOLO 2

### La qualità istituzionale in Europa

#### 2.1 Istituzioni, debito pubblico e Pil

Nel settembre 2016, Klaus Masuch, Edmund Moshhammer e Beatrice Pierluigi hanno realizzato un *paper* per conto della Banca Centrale Europea. Il loro scopo era testare come le differenze iniziali fra le istituzioni dei diversi paesi europei potessero ripercuotersi sui divari di Pil presenti fra gli stessi.

Durante i vent'anni passati, i paesi europei hanno avuto performance di crescita molto differenti fra loro. Gran parte di queste differenze è spiegata dal livello di partenza del proprio Pil. La ricerca in questione si propone di esaminare se la qualità delle istituzioni e il debito pubblico possano spiegare in qualche modo le differenze fra paesi e gli andamenti della loro crescita. In particolare ci si chiede se tali variabili possano essere la chiave per capire come, negli ultimi 20 anni, l'area Euro non stia andando, come invece pronosticato, verso una fase di convergenza.

La misurazione della qualità delle istituzioni all'interno del *paper* sugli indici complessi elaborati dalla banca mondiale che abbiamo già presentato nel capitolo precedente. Dei sei indicatori di governance, ne vengono però considerati solamente quattro: *Rule of law*, *Regulatory quality*, *Governemnt effectiveess*, *Control of corruption*. Come sappiamo, tali indicatori tentano di catturare quanto le istituzioni amministrative e di governo, che delineano l'ambiente economico, siano in grado di mettere tutti gli attori economici in condizioni di attuare le proprie iniziative in sicurezza, garantendo gli incentivi economici per investire, innovare e fornendo beni pubblici adeguati.

Il modello di riferimento utilizzato nella ricerca è stimato per i paesi Ue, Ocse e per quelli in regime di cambio fisso e quelli con cambi flessibili.

I risultati della ricerca tendono a supportare la teoria secondo cui la qualità delle istituzioni è stata un determinante importante, negli ultimi quindici anni, della crescita media pro capite dalla metà degli anni 90 ad oggi. Le conclusioni sembrano

particolarmente importanti per i paesi in cui il livello della qualità istituzionale si trova al di sotto della media UE e il debito pubblico è sopra una certa soglia. Tali paesi potrebbero infatti beneficiare di una grossa crescita in termini di Pil se fossero in grado di migliorare il livello delle proprie istituzioni. Un'altra osservazione interessante che emerge è che anche laddove si parli di un'economia fortemente indebitata, è possibile che l'effetto dannoso del debito sia contrastato dall'influsso positivo di una solida base istituzionale.

Una possibile interpretazione di tali dati può essere trovata nel fatto che istituzioni solide possano contribuire in maniera positiva sull'economia attraverso vari canali

Le istituzioni influenzano, ad esempio, l'economia:

- Ottimizzando l'impiego del denaro pubblico e del debito
- Promuovendo una crescita maggiore con delle manovre strutturali
- Favorendo l'equità sociale attraverso un meccanismo di tassazione più efficiente.
- Assicurando che periodi di espansione del debito siano sempre seguiti da manovre per il ripristino delle condizioni iniziali.

Ci sono inoltre altri fattori che possono contribuire ad una prospettiva di crescita di lungo periodo ma non che non sono ricompresi all'interno delle variabili istituzionali usate. Alcuni esempi sono: la stabilità macroeconomica, politiche fiscali attente, università ben organizzate, la qualità del sistema scolastico, incentivi per investimenti in capitale fisico e umano, un bon grado di flessibilità e apertura verso il mercato del lavoro e dei prodotti, forti istituzioni finanziari, un sistema di sanzioni in caso di insolvenza e una più forte e guidata integrazione europea.

In aggiunta, istituzioni ben costituite possono rivelarsi utili per fronteggiare shock avversi o crisi come importanti come quella del debito sovrano.

### **2.1.1 La situazione generale in Europa**

Ancora oggi, si continuano a osservare differenze importanti fra i tassi di crescita dei paesi europei. parlando dei paesi dell'area euro, il Bollettino Economico della BCE di



luglio 2015 si esprime sulla mancata convergenza reale e sull'incompleta operazione di *catching-up* da parte dei paesi economicamente più indietro:

“La crisi finanziaria globale iniziata nel 2008 ha dimostrato che alcuni paesi partecipanti all'unione economica e monetaria abbiano avuto grosse lacune nella propria struttura istituzionale. Da questo è scaturita una riduzione del tasso di crescita pro capite dal 2008 in poi. Sebbene l'Unione Europea abbia potuto osservare una reale convergenza, dovuta a *catching-up* dei paesi centro-orientali, non si ha avuto convergenza fra i dodici paesi che hanno adottato l'euro nel 1999 e nel 2001.”

La ricerca europea a cui facciamo riferimento ha come scopo quello di indagare sulla sussistenza di condizioni che spieghino le differenze di crescita degli ultimi vent'anni. Essa trova queste condizioni nella qualità delle istituzioni pubbliche nazionali e nel livello del debito del settore pubblico.

Il concetto di istituzioni qui ripreso è quello utilizzato da Acemoglu (per il quale le istituzioni si identificano in quelle strutture volte ad assicurare i diritti di proprietà e accesso alle risorse economiche). La misurazione della qualità istituzionale è affidata agli indicatori sviluppati dalla banca mondiale, tenendo conto principalmente di: *Rule of Law*, *Regulatory quality*, *Government effectiveness* e *Control of corruption*. Tali indicatori sono in grado di catturare l'ambiente in cui agiscono gli attori del sistema economico.

Un problema molto discusso quando si parla di variabili istituzionali è, come ad esempio hanno fatto notare Blanchard e Wolfers (2000), la questione della loro endogeneità macroeconomica. Le istituzioni stesse hanno infatti natura endogena, essendo dipendenti per costituzione al livello dell'output generato nell'economia. Per questo motivo, ogni ricerca che implichi l'uso di variabili istituzionali ha bisogno di una quantità significativa di verifiche sulla sua fondatezza.

Concentrandoci sull'area europea, una ricerca differente dai tanti studi svolti in passato miranti a studiare la differenza fra gli output delle nazioni, è quella che invece va ad indagare sulle divergenze in termini di assetti istituzionali fra i vari stati. Molti lavori si

sono concentrati sull'identificazione di quelli che vengono chiamati *convergence clubs*, cioè gruppi interni all' UE che avessero in comune alcune variabili come il livello reale di Pil pro capite; nella formazione di questi gruppi, i quali finiscono per subire una crescita simile, sembrano giocare un ruolo importante i legami regionali. Tale fenomeno non si verifica fra gli stati membri dell'Unione Europea: già nel 2008 la commissione aveva fatto presente come il processo di convergenza stesse tardando a verificarsi fra i paesi che avessero adottato l'euro. Ciò può essere attribuito al fatto che i paesi dell'area euro abbiano storie profondamente diverse e che quindici anni di unione monetaria siano un periodo relativamente corto per poter dire qualcosa sui trend di convergenza nel lungo periodo.

Anche la variabile del debito è stata spesso studiata come una *explanatory variable* della crescita economica e diversi *paper* si sono espressi a riguardo. Secondo Chalk e Tanzi (2002) esistono vari canali attraverso cui il debito possa influenzare la crescita: in particolare, il debito pubblico può aumentare la pressione sul tasso di interesse, riducendo di conseguenza gli investimenti privati e così la crescita; di norma, un alto debito pubblico è associato a un alto livello futuro di imposte. Grazie a studi recenti è oggi possibile individuare con esattezza le soglie di debito oltre le quali l'indebitamento è giudicato nocivo per il paese. Vedremo che il rapporto fra il debito pubblico e l'output economico passa inevitabilmente per la qualità istituzionale: in caso di presenza di una struttura istituzionale non adeguata, il debito contribuisce a rallentare la crescita

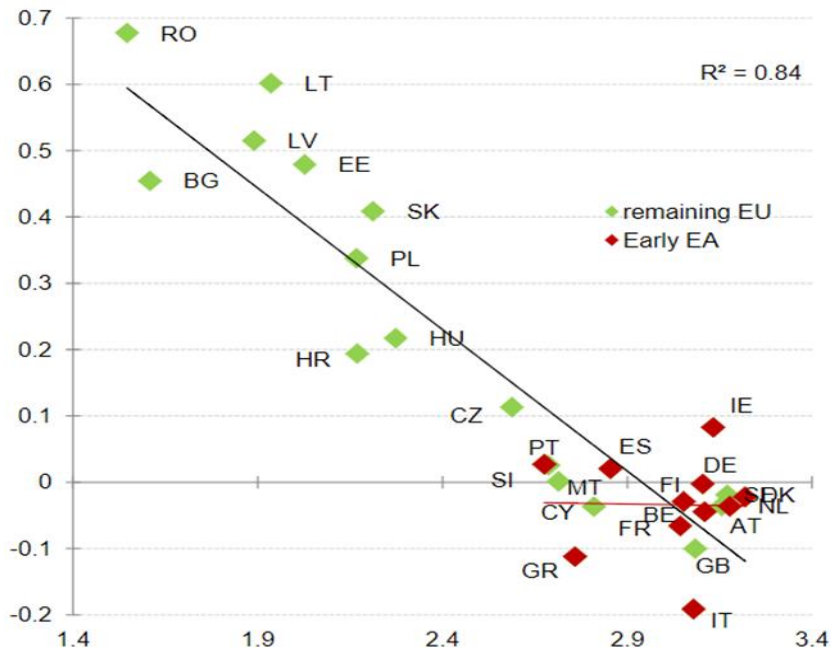
### **2.1.2 Analisi dei dati**

L'analisi empirica svolta nel *paper* è basata su dati annuali che coprono tutti i paesi europei. Le variabili di maggior interesse sono il Pil pro capite, il debito pubblico e le misure aggregate, tratte dagli indicatori della Banca Mondiale, sulla qualità delle istituzioni. Queste variabili sono utili per spiegare la potenziale crescita del Pil pro capite stimata per i prossimi quindici anni.

Il grafico in figura riporta sull'asse delle x tutti i valori del Pil per l'anno 1999 mentre sull'asse y abbiamo la crescita media potenziale del Pil per i quindici anni dal 1999 al 2014. Viene attuata una distinzione fra i paesi entrati a far parte dell'area euro fino al

2001, i paesi che quindi adottarono per primi la moneta, e quelli che si sono aggiunti successivamente. Si può concludere che il Pil di partenza spiega molto la variabilità della crescita potenziale del Pil negli anni successivi. Infatti, i paesi con un output più basso, come ci si aspettava, hanno avuto tassi di crescita più alti rispetto ai paesi più avanzati.

Figura n.3 Il Catching-up Europeo



Fonte: European Central Bank; Working Paper Series; Institutions, public debt and growth in Europe

Figura 3: in rosso possiamo osservare I dati dei primi paesi dell'area euro (entrati nell'Ue entro il 2001) in verde gli altri

Non mancano però le eccezioni: per esempio, paesi come Grecia, portogallo, Slovenia, Italia e Bulgaria si sono dimostrati più lenti di quanto ci si aspettasse, mentre i paesi baltici, la Romania, la Slovacchia e l'Orlanda si sono distanziati molto rispetto al livello originario del Pil.

Analizzando la qualità istituzionale dei paesi della prima area Ue formatasi (quella fino al 2001), notiamo una grande varietà di valori rilevati nonostante tali paesi siano più o meno simili in termini di Pil pro capite. Si rinviene inoltre che alcuni dei paesi pionieri della moneta europea ha visto un forte peggioramento del proprio livello istituzionale negli ultimi quindici anni (fra i cali più importanti osserviamo quello di Grecia, Spagna e

Italia). Fernandez-Villaverde (2013) spiegano questo fenomeno con la mancanza di incentivi all'implementazione delle riforme successivamente all'entrata nell'euro.

Dagli studi emerge che la qualità delle istituzioni sembra contare di più, ossia essere associata a una crescita maggiore del Pil, fra i paesi che presentano un debito più alto, come quei paesi per i quali il debito governativo si mantiene intorno al 50% del Pil. Per quanto riguarda l'area euro emerge una relazione chiara e positiva fra la qualità istituzionale e la capacità di effettuare il *catching-up*: sembra possibile così dedurre che la qualità istituzionale e il debito pubblico possano essere viste come variabili esplicative della crescita del Pil europeo di lungo periodo e in particolare dell'euro area.

Il cuore della ricerca citata è che, come viene fuori dallo studio dei dati, dall'applicazione dei modelli e dall'elaborazione dei risultati, la qualità istituzionale sia effettivamente una variabile importante della determinazione del reddito pro capite dei cittadini una nazione, almeno per quanto riguarda gli ultimi 23 anni. I risultati ottenuti sono particolarmente importanti per i paesi con una qualità istituzionale sotto la media europea e un debito pubblico iniziale che si attesti intorno ad una determinata soglia (generalmente 60-70%).

In questi paesi, una volta che la qualità delle loro istituzioni venisse portata ad un certo livello, si potrebbe realizzare una crescita a tassi largamente più rapidi degli altri paesi UE. Da qui si osserva anche che le soglie di debito pubblico accumulato vanno interpretate soggettivamente da paese a paese: le stesse percentuali possono essere considerate dannose o benefiche a seconda della nazione analizzata.

All'interno dell'area euro e dei paesi con tassi di cambio fissi, sembra che le condizioni per una generale convergenza del gruppo si rivelino abbastanza buone, ma una certa attenzione va posta sulla qualità istituzionale di ciascun paese membro. Istituzioni forti e le loro politiche associate sono utili per compensare la mancanza del controllo sul tasso di cambio (utilizzato come tecnica di aggiustamento, in aiuto dell'economia).

Ci sono ovviamente molti altri fattori che non rientrano all'interno della definizione di variabile istituzionale ma che possono, in modi diversi, contribuire alla crescita

economica. Ad esempio parliamo della stabilità macroeconomica, di politiche fiscali ben strutturate, sistemi educativi efficienti, incentivi nello sviluppo di capitale fisico e umano, un alto grado di flessibilità e apertura nel mercato del lavoro e dei prodotti, istituzioni finanziarie solide e per capitalizzate, efficienti procedure di insolvenza ma anche un'integrazione economica più stretta fra paesi UE.

## **2.2 I trend dei paesi europei**

Il 27 giugno 2009, all'Università di Perugia, si tenne la XVII conferenza scientifica organizzata dall'Associazione Italiana per lo Studio dei Sistemi Economici Comparati. In tale occasione, i due studiosi Krešimir Jurlin e Nevenka Čučković presentarono la loro ricerca intitolata "Analisi comparativa della qualità delle istituzioni dei paesi europei"

Tale ricerca si focalizza sulla qualità della *public governance* nel quadro istituzionale dei paesi europei. Si provano ad individuare gruppi di paesi europei con le stesse caratteristiche in materia di pubbliche istituzioni, determinando i fattori che ne spieghino il loro livello di competitività rispetto agli altri stati.

Come già visto, la letteratura sull'importanza delle istituzioni sulla crescita economica è ampia e già sin dall'inizio degli anni Novanta, gli economisti hanno generalmente accettato l'idea che delle buone istituzioni economiche sia nel privato che nel pubblico siano necessari per lo sviluppo economico. Per quanto riguarda il business privato, le istituzioni si rivelano determinanti nella scelta del paese di collocamento se esso si dimostra una destinazione appetibile per gli investimenti degli imprenditori, i quali tengono conto dei rischi connessi all'apertura di un'attività in una nuova nazione. La rete istituzionale può presentarsi dunque come un incentivo o un disincentivo: le aziende investiranno laddove sentano protetti i propri diritti di proprietà, dove ci sia un ambiente legale maturo e sviluppato, un buon livello di servizi pubblici e sia ridotta la corruzione e l'eccessiva burocratizzazione. Ogni fallimento delle istituzioni può rappresentare un costo aggiuntivo da sopportare per l'azienda. La competitività internazionale in qualche modo è migliore in quei paesi in cui le istituzioni sono più stabili e ben strutturate e quindi parte della performance di quei paesi può essere attribuita alla *governance economica*.

L'assunto di partenza è che l'essere parte del mercato dell'Unione Europea influenzi fortemente la qualità. Ci si attende infatti di riscontrare alcune differenze fra gli stati membri dell'UE e quelli esterni e, all'interno della stessa UE, fra paesi dell'Area Euro e gli altri.

L'attuale regime di governance dell'UE prevede che prevalga una prassi di coordinamento morbido: a parte per le politiche monetarie, la maggior parte delle riforme sono di competenza del policy-maker nazionale. Per questa ragione, le riforme europee si sono finora orientate su un'intensificazione della coordinazione fra paesi invece di implementare un sistema integrato fra i vari paesi UE. Le divisioni fra le funzioni statali e i mercati dei paesi membri sono ancora ben definite

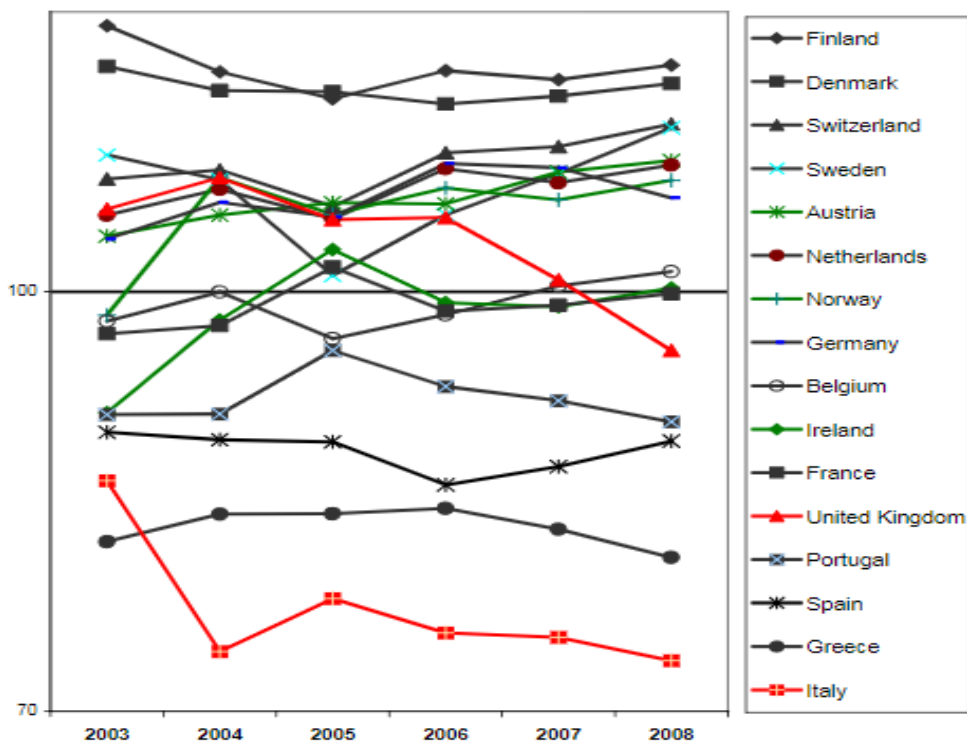
L'analisi si concentra sull'orizzonte 2003-2008 indagando sulle possibilità di convergenza interne all'unione sulla qualità delle istituzioni nazionali.

Molte istituzioni nazionali sono assoggettate a quelle dell'unione tramite l'accettazione di politiche e standard comuni come quelli nella lotta alla criminalità, nel rafforzamento dei diritti di proprietà, nel raggiungimento di modelli educativi comuni. A parte ciò, non c'è dubbio sul fatto che per alcuni parametri istituzionali, come ad esempio la lotta alla corruzione, ci sia ancora molto da lavorare soprattutto per quei paesi che storicamente hanno sempre presentato problemi su quei fronti. Ad ogni modo, il trend di convergenza sulla qualità della regolamentazione e delle istituzioni non può che andare passo passo con il successo di una concreta integrazione europea.

Dall'approccio adottato emerge che, nel periodo selezionato, fra i paesi del vecchio nucleo europeo si nota più una divergenza che una convergenza nella qualità istituzionale. Italia, Grecia e Portogallo si sono definitivamente staccati dal trend comune fra il 2003 e il 2008 e lo stesso ha fatto il Regno Unito dal 2007-2008 in poi. Invece, Svizzera, Austria, Olanda, Norvegia e Irlanda hanno superato gli standard comuni di crescita, come quelli della Francia, specialmente dal 2005 in poi, cercando di raggiungere la media degli EU-15.

Nel grafico qui notiamo gli andamenti degli *old members* dal 2003 al 2008. Osserviamo come l'Italia registra la performance peggiore all'interno del gruppo preso in esame

Figura n.4. Indice della qualità delle istituzioni



Source: WEF survey database, own calculation

Fonte: database del World Economic Forum

Nello stesso periodo, nel gruppo dei membri nuovi e futuri, solo l'Estonia, la Slovenia e la Lituania si sono mosse in direzione della media EU15, convergendo, discorso che non sembra valere per gli altri paesi. Ad esempio, Ungheria, Lettonia e Polonia hanno subito un peggioramento significativo nella propria qualità istituzionale. Una spiegazione che può sembrare semplicistica a questo fenomeno sarebbe che i meccanismi per entrare a far parte dell'Unione non siano più così stringenti com'erano e non mettano una sufficiente pressione nella convergenza come quando l'"europeizzazione" delle proprie istituzioni era un must.

I risultati totali di convergenza che sono stati calcolati sono piuttosto interessanti. Il gruppo EU10, quello dei nuovi membri, mostra una tendenza di convergenza nel

livello istituzionale sino al 2005. Fra gli *old members* rinveniamo allo stesso modo un episodio di convergenza nel 2005, per poi notare una divergenza negli anni successivi. Non è facile spiegare i movimenti del 2005 e la successiva stagnazione, una spiegazione plausibile può essere attribuita al cambiamento della percezione delle istituzioni in seguito all'allargamento del numero dei paesi UE.

Da qui si arriva a due conclusioni chiave: non si osserva un vero e proprio trend di convergenza all'interno delle istituzioni dell'Unione sulla qualità delle proprie istituzioni e, anzi, c'è un forte trend di divergenza fra i primi paesi che ne entrarono a far parte.

Nello specifico, differenziando fra *old members* e *new members*, possiamo notare come le migliori performance nel periodo considerato arrivino, per quanto riguarda il primo gruppo, da Norvegia e Irlanda, i quali guadagnano rispettivamente dieci e nove punti percentuali rispetto al punteggio determinato dal loro *Institution quality index*. La performance peggiore la registrano invece Italia e Regno Unito, perdendo tredici e dieci punti percentuali. Per il secondo, gruppo, quello dei nuovi membri, migliorano invece Romania e Croazia mentre peggiorano la propria posizione Lettonia e Ungheria.

Alcuni fattori che hanno determinato i movimenti di divergenza all'interno dell'Ue, e quindi i risultati negativi di alcuni paesi, sono stati legati alla sfera del potere giudiziario e alla capacità di far rispettare la legge tramite, ad esempio, le forze dell'ordine. Il Regno Unito registrava dei risultati nella media EU15 fino al 2005, anno su cui aumentò significativamente il *Business cost of crime and violence*. L'Italia, che si manteneva comunque su performance molto basse rispetto al gruppo degli altri *old members*, ha subito un forte peggioramento negli indicatori che calcolavano la *Judicial independence* e il *Business cost of crime and violence*. Migliorando proprio in questi due campi, i nuovi membri hanno invece realizzato il proprio trend di convergenza.



Considerando la tipologia di istituzioni deputata alla protezione della concorrenza nel mercato, anche qui dobbiamo notare una forte divergenza fra i paesi membri, i quali assumono valori molto diversi per indicatori quali: efficacia delle politiche antitrust, grado di dominanza nel mercato, grado di protezione della proprietà intellettuale ecc. Per molti dei nuovi membri Ue è stato difficile attenersi a regole differenti in materia di competizione, soprattutto per quanto riguarda le discipline di aiuti statali che venivano concessi alle grosse industrie in forte perdita, pratica difficile da contenere per agenzie antitrust troppo deboli. È il caso della Croazia, con l'industria navale e quella dell'acciaio.

L'Italia, così come il Regno Unito, ha subito un calo importante nella Competizione nel settore dei providers di internet e nell'Efficacia delle politiche antitrust. La Norvegia registra invece un miglioramento per tutti gli indicatori della competitività del mercato, fattore di per sé poco rilevante dato che essa non è soggetta alle regole dell'Unione non essendo un membro effettivo.

Nel campo delle istituzioni anti-corruzione (per il quale, anche qui, sono stati sviluppati degli indicatori appositi: *business cost of corruption, irregular payments for public utilities, public trust of politicians*) la divergenza è molto chiara già fra gli *old members*. Per l'Italia in particolare di tratta di un campo delicato, il peggioramento del livello registrato dagli indicatori si manifestò pesantemente a seguito dell'entrata nell'Unione. Nonostante il pesante calo dei valori registrato anche nel Regno Unito, la media del nucleo dei primi paesi membri si mantiene al di sopra di quella degli altri. In tutto ciò si può notare come la Romania abbia migliorato la sua situazione quasi disastrosa lavorando sulla percezione del livello di corruzione, potenziando i servizi forniti al settore pubblico.

Per quanto concerne l'impatto delle istituzioni sulla spesa e la qualità del settore pubblico, non vi è un miglioramento complessivo nella media dei paesi Ue rispetto a nessuno degli indicatori usati (qualità del sistema educativo, della scuola pubblica, sprechi nella spesa di governo, sussidi all'agricoltura, qualità delle infrastrutture pubbliche). Il problema di rendere produttiva la spesa governativa continua a

sussistere per tutti i paesi membri. Mentre la Croazia sembra avere avuto la performance migliore nel periodo considerato, grazie ai progressi nella qualità della scuola pubblica e delle infrastrutture, l'Italia perde molto in termini di qualità del settore pubblico e dei servizi forniti. Dalle ricerche del *paper* preso in considerazione, sembrerebbe che per i paesi selezionati il *gap* nella qualità del settore pubblico tra vecchi e nuovi membri sia ben lontano dal ridursi e si sia anzi allargato.

In conclusione del *paper* analizzato, possiamo notare come ci siano differenze basilari nella qualità istituzionale dei principali 15 paesi dell'area UE. Alcuni dei paesi entrati per primi a far parte dell'Unione come Italia, Grecia e Portogallo hanno dimostrato chiari trend di divergenza, così come è accaduto più tardi (2007) al Regno Unito. Inoltre, nessuna convergenza reale dei paesi membri è stata rinvenuta nei dati analizzati. I futuri paesi membri della zona occidentale dei Balcani sembrano divergere o per lo più attraversare una fase di stagnazione nel proprio livello istituzionale.

Nonostante la discussione sulla misurazione della qualità istituzionale sia complessa in quanto la scelta degli indici può rivelarsi molto arbitraria, dal *paper* viene fuori un utile strumento per eseguire delle analisi che confrontino paesi diversi e i loro livelli di competitività economica.

Da un'analisi più approfondita sulla qualità istituzionale e su ciò che la influenza, viene fuori che l'imposizione delle norme Ue negli assetti istituzionali dei singoli stati non è necessariamente un beneficio per quest'ultimi. Ancora oggi, le norme che i paesi dovrebbero adottare, essendo parte dell'UE, circa le proprie istituzioni, si discostano spesso da quelle realmente adottate. Infatti, così come dimostrato da molti altri studi, la convergenza dei paesi nell'adozione di norme Ue in merito al quadro istituzionale è ben lontana dall'essere raggiunta sia fra i membri che per i candidati membri.

### **2.3 L'influenza delle istituzioni sul mercato del lavoro in Europa**

Il centro studi WWForEurope (welfare, wealth, work) svolge un'importante attività di ricerca sui cambiamenti in ambiente europeo e riceve costantemente finanziamenti dalla commissione europea. Le sue attività si concentrano sullo studio delle nuove sfide

sottoposte ai sistemi di welfare europei, sull'impatto ambientale, la crescita e l'occupazione nel mercato europeo ma anche sulle politiche industriali e le strutture di governance

Il *paper* numero 78 pubblicato nel gennaio 2015 da Klaus Nowonty (Wifo) è intitolato “*Institutions and locations decisions of highly-skilled migrants in Europe*” e cerca di spiegare il legame fra le istituzioni e le politiche di lavoro scelte con la decisione della manodopera qualificata di spostarsi all'interno del continente europeo.

Si cerca di capire quali siano i fattori del mercato del lavoro e delle istituzioni che rendono alcuni paesi più attraenti per i lavoratori *high-skilled*, quelli con molti anni di educazione alle spalle, rispetto ad altri. Si noterà come, a fianco a fattori già conosciuti, come la possibilità di guadagnare di più, la distanza e la lingua conosciuta, entrino in gioco anche altri fattori determinati dalle istituzioni di governo: le politiche fiscali, le politiche nei confronti dei migranti e quelle nel mercato del lavoro

Prima di tutto, è noto come i migranti con un alto livello di educazione possano contribuire all'adozione di tecnologie più avanzate e ad un fenomeno di *spillover* di conoscenze. Possiedono solitamente una mentalità maggiormente improntata all'imprenditorialità e possono fornire informazioni utili per la nascita di flussi di FDI fra paesi. Inoltre essi sono più indipendenti, si affidano meno al servizio pubblico ma contribuiscono in maniera importante al sistema di welfare.

Questo tipo di migranti sono anche importanti per la competitività fra paesi europei, specialmente in tempi di popolazione che invecchia e di una pressione che aumenta su sistema di aiuti sociali. Ma contrariamente a quanto avviene negli stati Uniti e in Canada, nei paesi dell'Unione Europea si riceve una fetta mediamente minore di migranti con un'educazione di livello terziario. L'Unione Europea non è infatti in grado di attrarre manodopera qualificata: secondo i dati dell'Ocse i paesi europei ricevono solo il 20% dei migranti *high-skilled*, l'Australia insieme agli Stati Uniti ne ricevono il 26%, la Nuova Zelanda il 31% e il Canada il 38%.

C'è però una forte eterogeneità attraverso le composizioni dei migranti dei paesi europei: solo il 15% dei migranti che approdano in Austria, Italia o Germania hanno un alto livello di formazione mentre la stessa soglia è al 35% per Danimarca, Svezia, Regno Unito e Irlanda. Questo può essere considerato come un fattore di partenza per la nostra indagine: cosa spinge tale fascia di manodopera in una direzione invece che in un'altra? Si considera qui un set di variabili piuttosto ampio nella determinazione delle scelte dei migranti, utilizzando un'analisi empirica.

Se i primi lavori su questo argomento si erano focalizzati soprattutto sulle principali determinanti economiche come i salari, i tassi di disoccupazione, i costi di immigrazione, contribuzioni più recenti hanno invece studiato più approfonditamente le variabili istituzionali: nel 1999 Borjas ha formulato quella che è stata soprannominata, dal suo omonimo *paper*, la “*welfare magnet hypothesis*”, opinione con cui si sostiene che il welfare apporti in realtà un grosso contributo sui flussi migratori verso un paese. Borjas concluse che era proprio l'alto livello di welfare a muovere i lavoratori verso gli Stati Uniti, ma ricerche di studiosi diversi non giunsero alla stessa conclusione.

In merito alla forza dell'influsso delle variabili istituzionali, le ricerche passate sono spesso contrastanti e nessuna riesce davvero a provare una certa influenza nei confronti dei flussi migratori. Ad esempio, nel 2013, Geis analizza l'effetto delle variabili del welfare e delle istituzioni sulla scelta del paese di destinazione, studiando l'effetto per Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti, ma trova come risultato un mix di effetti diversi: il tasso di disoccupazione ha, per esempio, un effetto negativo sulla scelta mentre la qualità dell'assistenza sanitaria e del sistema educativo hanno un impatto positivo. L'effetto del Welfare inoltre dipende anche dal regime di immigrazione adottato: se libero o regolamentato.

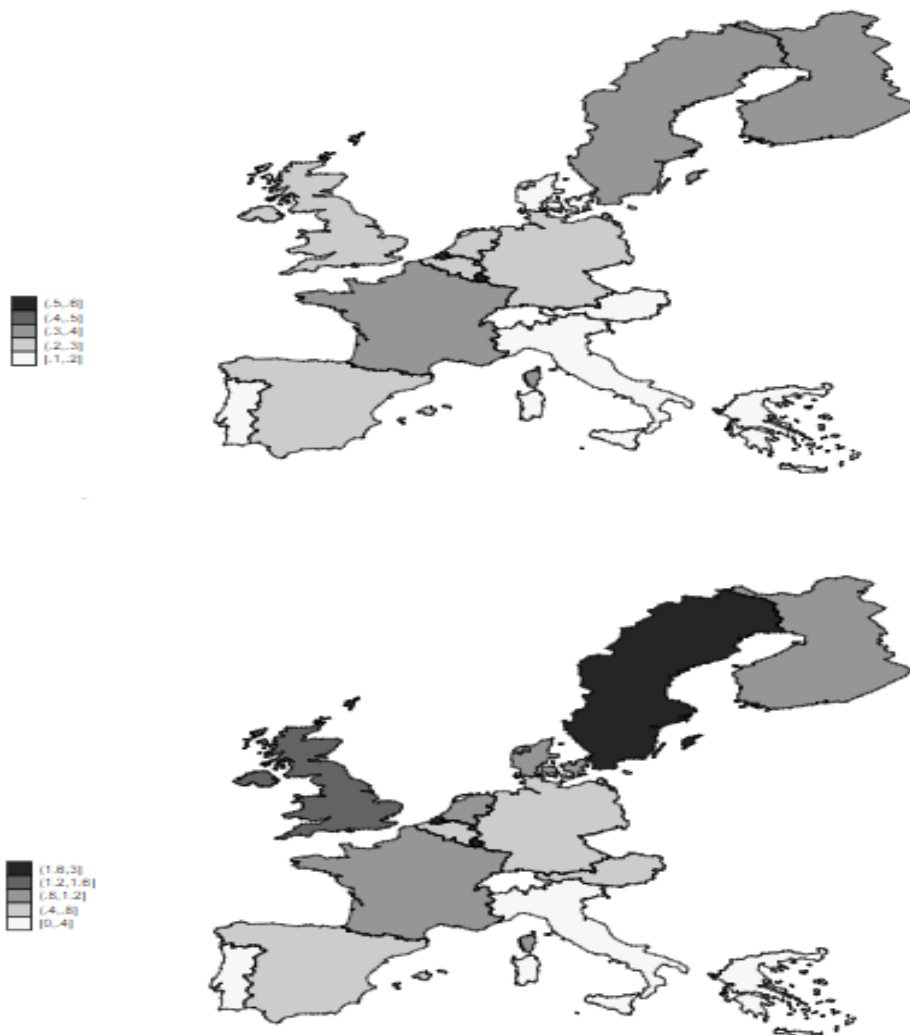
Le ricerche sui movimenti migratori della manodopera high-skilled sono però più limitate. Le stime empiriche effettuate fra paesi diversi porterebbero a suggerire una correlazione positiva fra la qualità dell'assistenza sociale e la proporzione di migranti con meno di un'educazione secondaria presenti su quel territorio, ma tale legame non è provato significativamente.

Nel 2014 Gonzalez e Miles-Touya constatarono come il regime più restrittivo imposto sui visti di Colombiani e Ecuadoriani avesse cambiato la composizione del flusso migratorio che partiva da questi paesi per stabilirsi in Spagna, aumentando la porzione di lavoratori con alta educazione. Una ricerca simile è anche stata fatta per l'Italia, analizzando gli spostamenti dei lavoratori fra regione e regione per *gli high-skilled workers*: sono la forza della legge e delle politiche ad essere decisive nella scelta della destinazione dei laureati.

Un altro aspetto da considerare in questo studio è sicuramente la tassazione sui redditi da lavoro, fattore che influenza sia il potere d'acquisto del cittadino sia il livello di servizio pubblico reso disponibile. Le ricerche che hanno studiato il legame fra il regime di tassazione e la migrazione di chi possedeva un titolo di studio di educazione almeno secondaria, hanno portato alla luce come spesso a contare siano la progressività del sistema fiscale e il rapporto fra l'imposta sopportata dal lavoratore e quella dal datore di lavoro.

Prendiamo ora in considerazione un parametro molto importante in questa valutazione: il rapporto fra i lavoratori con un alto livello di formazione e quelli *low-skilled*, confrontando i risultati fra i vari paesi dell'Unione.

Figura n.5. Percentuale di lavoratori *high-skilled* sul totale dei lavoratori (prima figura) e relativamente ai *low-skilled* (seconda figura)



Fonte: WWWforEurope, working paper numero 78 “Institutions and the Location Decisions of Highly Skilled Migrants to Europe”

Nella prima parte del grafico notiamo indicata la percentuale di migranti lavoratori altamente specializzati fra tutti i lavoratori giunti in un paese diverso da quello di origine (es. cinque lavoratori *high-skilled* ogni sei lavoratori originari di un altro paese). Nella seconda si indica la parte dei lavoratori *high-skilled* sui *low-skilled*. All'interno dell'area euro osserviamo che questo tasso assume valori anche molto diversi fra loro: mentre troviamo quattro migranti non qualificati per ogni migrante qualificato in paesi come Grecia e Italia, in cinque paesi Ue il tasso di immigrazione qualificata è più alto di quella non qualificata: si tratta dei paesi scandinavi (Danimarca, Finlandia e Svezia) e del Regno unito, mentre la prima posizione è occupata dal Lussemburgo che presenta quasi tre migranti qualificati per ogni non qualificato.

L'analisi del *paper* ha mostrato come alle variabili tradizionali, menzionate nella letteratura precedente e riconosciute largamente come drivers degli spostamenti della manodopera qualificata (l'opportunità di guadagnare di più, la distanza, le condizioni lavorative), se ne debbano necessariamente affiancare di nuove: quelle istituzionali. Ad esempio, il reddito fiscale può venire associato a maggiori benefici restituiti in termini di welfare e servizi e beni pubblici, condizionando la decisione lavorativa.

Ovviamente, le politiche di immigrazione di un paese incidono sulla quantità dei flussi che esso riceve: a parità di condizioni, se un paese adotta politiche restrittive nella selezione dei flussi, avrà il 68% di probabilità in meno di essere scelto come meta dai migranti rispetto agli altri paesi.

Da questo studio emerge inoltre che anche la presenza di sindacati influenzerebbe positivamente la decisione del paese, contrariamente all'effetto nullo che era risultato dai precedenti studi. La famosa "*welfare magnet hypothesis*" trova un certo sostegno nell'analisi empirica effettuata nel *paper*, da cui risulta che un sistema di sussidi sociali più generoso è attraente per gli immigrati soprattutto dal punto di vista dei vantaggi offerti in caso di disoccupazione.

Le differenze negli effetti delle variabili istituzionali per *high-skilled* e *low-skilled* sarebbero molto piccole. Per i migranti altamente qualificati l'effetto della presenza di tassazione o dei sindacati è meno importante che per gli altri, su di essi sembra avere importanza invece il salario, la distanza dalla terra d'origine, le relazioni coloniali fra il paese di provenienza e quello di destinazione.

## CAPITOLO 3

### La situazione italiana

#### 3.1 Il divario regionale

Nel 2015, la rivista economica online “Il Mulino”, specializzata nell’analisi economica del Mezzogiorno, ha pubblicato un *paper* sulla qualità istituzionale italiana facendo un confronto fra i valori assunti nelle province di Centro, Nord e Sud del paese.

Molti osservatori fanno notare come il divario economico fra le regioni settentrionali e quelle meridionali sia dovuto alla differenza fra le dotazioni iniziali disponibili per le istituzioni di tali regioni, sottolineando come nel Mezzogiorno facciano sentire il proprio peso fenomeni come la corruzione, l’eccessiva burocrazia, la bassa qualità dei servizi pubblici offerti e delle infrastrutture, fino ad arrivare alla poca sicurezza garantita.

La qualità delle istituzioni spiega molto del gap interno fra aziende che operano in diverse regioni d’Italia, soprattutto fra quelle che scelgono di operare nel nord o nel sud del paese e gran parte della letteratura economica nel tempo si è data da fare per trovare supporto a questa tesi. Nel 2015, Lasagni, testando l’ipotesi che la qualità istituzionale giocasse un ruolo centrale nello spiegare la differente produttività delle imprese italiane, mostrò come questa variabile risulti essere determinante per i valori assunti del *TFP* (*Total Factor Productivity*, in buona sostanza una misura della produttività dei fattori di un processo). Ricerche più approfondite dimostrarono come, soprattutto nei settori così detti *labor-intensive* (quelli cioè in cui, fra i fattori di produzione, prevale quello manuale o del capitale umano), la produttività più bassa è dovuta più a condizioni socioeconomiche esterne che a fattori imputabili all’azienda. Le motivazioni principali sono un ambiente più difficile da vivere (in termini di trasporti, comunicazione, educazione, ordine pubblico).

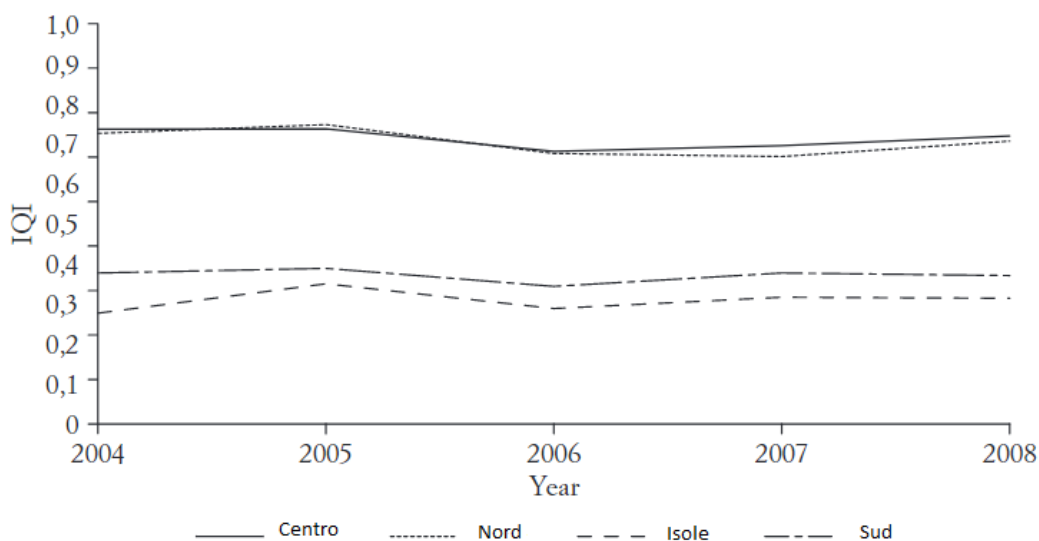
L’articolo preso in esame utilizza un indice di misurazione della qualità istituzionale chiamato *Institutional Index Quality* formato da cinque degli indici elementari che già conosciamo e che sono: *Voice and Accountability*, *Government Effectiveness*, *Regulatory*



*Quality, Rule of Law, Control and Corruption*. Tale indice è ispirato al precedentemente citato *World Governance Indicator* ma presenta due differenze: si basa su dati provinciali e non nazionali, considera solo cinque delle sei dimensioni del WGI (“*Political stability ad absence of violence and terrorism*” viene tralasciato in quanto non rileva ai fini dell’analisi degli autori).

Il periodo analizzato tramite l’indice IQI va dal 2004 al 2008 e analizza le 110 province italiana tranne 7 che vengono tralasciate per carenza di dati. Aggregando i dati delle province otteniamo le informazioni regionali e osserviamo le differenze soprattutto fra Nord, Sud e Centro Italia. Notiamo subito che Nord e Centro presentano dei valori che sono il doppio di quelli assunti dal Sud e dalle Isole e il gap del sud si fa sentire in maniera costante per tutti e cinque i sotto-indicatori, passando da un gap del 30% per la *Government Effectivness* a uno del 40% per la *Corruption*.

Figura n.6; Livelli di IQI fra le tre macroregioni



Fonte: Il Mulino, Rivista Economica del Mezzogiorno

Dalla figura mostrata possiamo trarre un’altra conclusione: le performance dei valori assunti dai tre gruppi regionali sono quasi costanti per il periodo considerato. Questo significa che non sembra esserci nessun fenomeno di *catching-up* in atto e, anzi, possiamo notare invece una leggera divergenza soprattutto nei valori degli ultimi due anni.

Nel dettaglio, la ricerca presentata ci dà un'idea della persistenza e della continuità del gap regionale italiano. Il Mezzogiorno deve la sua condizione principalmente alla debolezza delle sue istituzioni che lo rendono sfavorevole per l'attuazione di investimenti economici, fattore che impedisce il suo sviluppo economico e la ripresa dalla sua condizione.

Un *policy-maker* del Mezzogiorno che abbia come scopo la crescita economica, non può fare a meno di capire il nesso fra questa e la situazione delle istituzioni locali. In questo modo, strategie di sviluppo possono essere implementate anche tramite la qualità dei servizi e delle infrastrutture, l'efficacia giudiziaria e della pubblica amministrazione, la protezione dei diritti e dell'ordine pubblico.

### **3.2 Il problema della complessità normativa**

Un buon indicatore per la qualità istituzionale, che aderisca bene al caso italiano, è la complessità normativa. Lo studio del professore Giuseppe di Vita, dipartimento di Economia dell'Università di Catania, pubblicato a febbraio del 2017, cerca di determinare l'effetto che, in particolare nel nostro paese, ha la complessità della regolamentazione legislativa. Si tratta di risultati che possono essere utili ai policy maker in carica.

Si dai tempi degli antichi romani, la confusione e la difficoltà creata dalle troppe leggi esistenti era vista come sinonimo di corruzione e di scarsa qualità del servizio pubblico. Ancora adesso, in molti paesi come quelli europei, dell'OCSE, l'Australia e il Regno Unito, la *regulatory complexity* viene interpretata come un ostacolo alla crescita. Di Vita utilizza dunque questa variabile come misurazione della qualità istituzionale nella sua analisi della situazione italiana, dato che l'Italia sottostà ad un sistema legislativo multilivello, all'interno del quale esistono vari tipi di fonti di diritto: istituzioni internazionali (come l'Unione Europea) il governo centrale, i governi regionali (soprattutto quelli delle regioni a statuto speciale) e la Corte Costituzionale. Tali fonti possono produrre leggi senza alcun coordinamento: da qui la complessità normativa.

Affianco a questo indicatore ne viene posto poi un altro: quello della lunghezza delle controversie civili. L'efficacia di questa variabile sta nel catturare la capacità di un governo di imporsi in maniera efficace sul popolo, facendo rispettare le leggi emanate. L'unione dei due indicatori mira a definire e quantificare il costo della complessità regolativa, espresso in termini di Pil pro capite.

Il quadro istituzionale italiano è composto da venti regioni di cui cinque (Friuli Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta) a statuto speciale, ovvero con la possibilità di emanare delle leggi sullo stesso piano di quelle statali, nel rispetto però della Costituzione Italiana. Dal 1957 l'Italia è membro dell'UE e quindi rispetta le leggi e le direttive europee, le quali sono classificate come fonti del diritto di rango più alto rispetto a quelle del governo centrale, e quindi, in caso di conflitto, si sostituiscono ad esse. Le sentenze della Corte Costituzionale hanno spesso lo stesso effetto della legge. La legge nazionale è quindi limitata sia dagli articoli della costituzione, sia dai vincoli internazionali e anche dalla legislazione europea. Questo sistema governativo a più livelli lavora senza alcun tipo di coordinamento e crea delle esternalità negative dovute ai conflitti fra le norme emanate. La corte europea risolve i conflitti fra la legge italiana e quella europea, la Corte Costituzionale italiana risolve i conflitti fra la legge nazionale e i principi della costituzione.

Dalla fine della seconda guerra mondiale, il peso del settore pubblico è aumentato in molti paesi industrializzati, a partire dagli stati uniti. Si notò come l'aumento del peso economico del settore pubblico fosse proporzionale a l'aumento del Pil, il che creò confusione sul ruolo dello stato all'interno dell'economia. In Italia in particolar, questo fenomeno si manifestò con forza maggiore rispetto agli altri paesi europei. L'espansione del settore pubblico, in misura superiore al tasso di crescita del Pil, finì per alimentare ostacoli e inefficienze governative come la corruzione e il malaffare.

Così come avverrebbe in un modello economico neoclassico, si potrebbe quindi dire che il costo marginale della mancanza di coordinamento fra le "esternalità" dovuto al presentarsi di sovrapposizioni e conflitti, sia convesso e crescente. Per questo motivo, la produzione di leggi sempre nuove implicherà col tempo uno sforzo sempre maggiore in termini di informazioni, coordinamento, interpretazione, tanto che ad un certo punto, il

costo di emanare una legge in più sarà maggiore del beneficio apportato dalla legge stessa. In un'ipotetica relazione tra Pil e complessità normativa, diremo che per bassi livelli di quest'ultima, si mostra una relazione positiva fra le due variabili all'aumentare peso del corpo legislativo, essendo il beneficio della legge addizionale superiore al suo costo. Tale tendenza si inverte una volta arrivati al punto ottimale di complessità regolativa: da lì in poi ogni legge "in più" influisce negativamente sul Pil.

Il modello utilizzato nell'analisi del *paper* del professore per verificare l'effettivo impatto di complessità normativa e durata delle controversie, utilizza i dati ufficiali dell'Istat, Istituto nazionale di statistica, dal 1995 al 2011. Le leggi regionali costituiscono il flusso legislativo più abbondante e quindi la fonte più immediata di esternalità negative per mancanza di coordinamento con le altre fonti. Ponendo come variabile dipendente il Pil pro capite calcolato a livello regionale, la misura aggregata della qualità istituzionale è per noi la complessità normativa, data dal flusso legislativo annuale di quattro fonti: l'Unione Europea, il parlamento italiano, la Costituzione, i consigli regionali. Tali fonti non operano quasi mai tramite un coordinamento ex ante prima della promulgazione delle leggi che emanano. Per questo motivo il lavoro dei giudici è particolarmente complicato, dovendo trovare la giusta legge a cui rivolgersi per emanare le proprie sentenze. Anche la durata delle dispute civili è un indicatore della qualità istituzionale che, come ribadito, sottolinea l'abilità del settore pubblico nel far rispettare la legge ai privati. I due indici sono complementari in quanto il loro coefficiente di correlazione è provato essere positivo.

Dai risultati del modello econometrico stimato, possiamo affermare che la complessità normativa influenza negativamente il livello regionale del Pil pro capite e i suoi tassi di crescita. Un basso livello di flusso regolamentare cumulato ha un impatto positivo sull'economia, mentre un'eccessiva regolamentazione controbilancia i benefici apportati dalla regolamentazione addizionale. Utilizzando invece come variabile quella della durata delle controversie, sempre posta come una *proxy* della qualità delle istituzioni, i risultati rimangono invariati: anche il coefficiente di questa variabile sul Pil possiede un segno negativo ed è statisticamente significativa; l'effetto sul Pil è leggermente maggiore nel caso della variabile "complessità".

Dalla ricerca esposta sul *paper* considerato viene fuori un messaggio chiaro e innovativo: una riduzione della complessità normativa contribuirebbe ad alleggerire le difficoltà legali incontrate dai privati nella giustizia del paese e incrementerebbe in maniera considerevole il loro benessere.

### **3.3 L'impatto della criminalità organizzata**

Abbiamo visto come i cosiddetti FDI (*Foreign Direct Investment*, Investimenti diretti esteri) siano una risorsa fondamentale per la crescita dell'economia di un paese. Minare le condizioni adeguate alla ricezione di tali investimenti significa andare a intaccare le possibilità di crescita. Ci interessa notare in che modo l'ambiente socio-istituzionale abbia un'influenza diretta su questo tipo di investimenti in Italia, tenendo soprattutto conto di come questo tipo di investimenti sia rivolto, per la stragrande maggioranza, in alcune regioni della penisola piuttosto che in altre.

Le differenze socio-economiche rilevate fra gli assetti istituzionali di Nord e Sud sono differenze storiche e radicate. Come è noto, l'economia del Mezzogiorno è fortemente influenzata dalla presenza della criminalità organizzata e della mafia. Ciò costituisce un costo addizionale e una barriera per gli investitori intenzionati a impiantare un business in queste zone.

Non solo in Italia ma in ogni paese gli investimenti esteri sono concentrati in aree specifiche e considerate maggiormente redditizie. Nel nostro paese la disparità regionale per FDI ricevuti è ancora più fortemente concertata: si pensi che i flussi di FDI fra il 2005 e il 2006 erano per il 69% diretti verso la Lombardia, per il 13% verso il Piemonte e per il 7% verso il Lazio. Le altre percentuali regionali sono minime: il Mezzogiorno ha ricevuto in totale l'1% degli investimenti. Se passiamo ad un'analisi fra province, notiamo che è quella di Milano ad assorbire il 66% degli investimenti totali e che, fra le dieci migliori province, nessuna è del Sud Italia. Inoltre, nel 2006, 7100 aziende estere operavano in Italia, di queste però solo 328 nel Meridione, dieci volte in meno delle aziende operanti in Lombardia, dove sono collocate metà delle aziende con capitale estero.

Oltre alle peculiarità attrattive di ogni paese, alcune caratteristiche rendono più facile, per aziende straniere, stabilirsi o investire in un altro stato. Si è notato come le caratteristiche comuni dei paesi che ricevono maggiori investimenti esteri siano:

- Alta potenzialità dei mercati esterni e interni
- Alta densità della popolazione
- Presenza di altri investimenti esteri
- Buone infrastrutture e accessibilità
- Manodopera qualificata
- Presenza di economie agglomerate, con un buon numero di *competitors*, clienti e fornitori per l'industria dell'impresa

La qualità delle istituzioni, come già visto, non manca di essere un fondamentale punto di attrattiva per gli investimenti esteri. Istituzioni efficienti aumentano la produttività dell'impresa, altrimenti costituiscono un costo: l'ambiente istituzionale perfetto è per definizione quello in cui l'azienda può mettere radici facilmente e impiantare un business, oltre che sgombro da criminalità organizzata e dotato di un sistema giudiziario efficiente. La Banca Mondiale ha suggerito come<sup>3</sup> l'attrazione di investimenti esteri sia maggiore per le aree con bassi livelli di crimini e corruzione. Ciò si nota in particolar modo proprio osservando le differenze regionali italiane

Il tasso di criminalità ha un'incidenza diretta sia sulla crescita economica che sulla qualità delle istituzioni locali. Esso aumenta infatti il rischio, dunque il costo, dell'investimento: una delle attività tipiche di organizzazioni criminali come quelle mafiose è il racket dell'estorsione. A ciò si aggiunge che spesso tali organizzazioni controllano la fornitura di materie prime. Attraverso mezzi violenti, esse arrivano a costruire monopoli e a condizionare il funzionamento del mercato, distorcendo l'allocazione delle risorse. Il prezzo di queste operazioni illegali è altissimo per lo sviluppo delle regioni meridionali.

---

<sup>3</sup> Banca Mondiale, 2001. *Global Development Finance: Building Coalitions for Effective Development Finance*. Banca Mondiale, Washington DC.

Non è facile quantificare la dimensione dei danni dovuti alle organizzazioni criminali e mafiose, a causa della chiara mancanza di dati e denunce, data la tendenza sempre più forte al rinunciare a sporgere quest'ultime. Secondo alcune stime della Confesercenti del 2007, nel 2007, il racket dell'estorsione ha colpito il 70% degli imprenditori Siciliani, il 50% di quelli Calabresi, il 40% dei Campani e il 30% dei Pugliesi.

L'analisi empirica costruita da Vittorio Daniele e Ugo Marani e pubblicata in un articolo dell'*European Journal of Political Economy* intitolato "*Organized crime, the quality of local institution and FDI*" (2011) parte dalla costruzione di un indice di criminalità costruito basandosi sia sulle lamentele riconducibili a crimini di stampo mafioso (estorsione, attacchi con esplosivi, incendi dolosi eccetera), sia sulle denunce sporte per crimini classificati come di natura mafiosa dal codice penale italiano. Tale indice viene poi utilizzato in una regressione lineare che ne catturi l'impatto sui FDI, definiti come interessi di lungo termine far il quartier generale di un'azienda e l'Italia. Vengono ricomprese quindi fusioni e acquisizioni anche parziali di imprese estere, più una generale categoria di investimenti dall'estero. Fra le *control variables* utilizzate troviamo la dimensione del mercato, il Pil pro capite e altre misure come il tasso di apertura del mercato.

I risultati del modello ottenuto, ossia i coefficienti di correlazione, si mostrano discretamente robusti e significativi. Viene confermato che i flussi provinciali di FDI siano soprattutto influenzati dal livello di sviluppo locale e dalla dimensione dei mercati presenti. Allo stesso modo sono determinanti degli investimenti il numero di aziende, le attività di ricerca e sviluppo e la percentuale di grosse aziende multinazionali operanti su quel mercato. Il *Crime Index* si mostra in tutti i modi correlato negativamente con gli FDI, inoltre il suo impatto è generalmente più alto nelle zone con una attività economica più intensa.

L'analisi effettuata conferma come la criminalità organizzata sia un fattore in grado di ridurre notevolmente il grado di attrattività di una regione. Spesso, il fenomeno della criminalità si rivela essere effetto di un contesto sociale e istituzionale caratterizzato da corruzione e violazione delle norme di un'economia regolarmente funzionante. Tali

forme di illegalità contribuiscono a rendere l'ambiente economico povero di quei beni pubblici fondamentali, legalità e sicurezza.

Molti studi hanno dimostrato come l'ambiente istituzionale dia fondamentale per attrarre nuovi investimenti. Nel caso dell'Italia, la presenza di associazioni mafiose e criminalità organizzata ha contribuito ad ampliare i divari regionali storicamente presenti fra il Nord e il Sud del paese. Visto e considerato che, nella scelta dell'allocazione degli investimenti, percezione e aspettative giocano un ruolo importante, la forte presenza di criminalità rende senza dubbio un'immagine negativa dell'ambiente socio-istituzionale locale e scoraggia gli investimenti esteri. La ricerca suggerisce dunque come l'ambiente istituzionale possa essere la chiave di interpretazione delle scelte di allocazione delle risorse estere: da qui deriviamo come implementare politiche per il miglioramento della sicurezza sia un imprescindibile prerequisito per diventare la meta di flussi di investimenti esteri.



## Conclusione

Dopo aver provato a inquadrare il complesso significato di qualità delle istituzioni, questo elaborato cerca di cogliere l'importanza che questa ha, e ha avuto sinora, nei confronti della crescita economica delle nazioni. Sull'entità di tale impatto, le opinioni degli economisti sono ancora oggi varie e contrastanti, gli studi effettuati a proposito mettono in luce risultati differenti, attribuendo misure diverse dell'importanza dell'effetto delle istituzioni, centrale o contributiva, ma sempre meno marginale.

La misurazione della qualità istituzionale è anch'essa un problema complesso, vari indicatori sono stati sviluppati per provare a determinare il grado di sviluppo delle istituzioni e, successivamente, quanto queste potessero influire sulla misura di crescita per eccellenza, il Pil pro capite. Un punto importante, e su cui il dibattito economico è ancora vivo, si basa sulla direzione della causalità: per molti studiosi le istituzioni, costituendo una variabile "endogena", quindi dipendente dal Pil, sono un risultato e non una causa della crescita. Sono state esposte qui le ricerche di economisti che mirano a dimostrare il contrario e cioè che le istituzioni sono un fattore di base e imprescindibile per la costruzione della crescita.

Passando alla realtà europea e poi, in seguito, a quella italiana, sono stati presentati i trend principali di paesi UE e regioni dell'Italia. Il quadro che ne vien fuori è uno scenario, in entrambi i casi, diviso e frammentato: la qualità delle istituzioni dei paesi europei assume valori tutt'altro che uniformi e non abbiamo, inoltre, alcun segno di convergenza fra questi. Situazione simile è quella interna al nostro paese, in cui fenomeni specifici come la criminalità organizzata minano le basi per gli investimenti e per il conseguente sviluppo economico.

Un policy-maker che sia a conoscenza di una tale situazione non può ignorare l'importanza del ruolo della qualità delle istituzioni, la cui implementazione garantirebbe la giusta attrattività alla nazione, rendendola un buon investimento per i capitali stranieri.

## Bibliografia

- Roumeen Islam, Caludio E. Montenegro; *What Determines the Quality of Institutions?;* Background paper for World Development Report; Policy Research Working Paper 2764, 2002
- A. Lasagni, A. Nifo, G. Vecchione; *Firm productivity and institutional quality. Evidence from the Italian industry;* Dipartimento di Economia, Università degli Studi di Parma; Working Paper EP07/2012; dicembre 2012
- Giuseppe di Vita; *Institutional quality and the growth rates of the Italian regions: The costs of regulatory complexity;* Department of Economics and Business, University of Catania; Palazzo delle Scienze; dicembre 2015
- A. Nifo, G. Vecchione; *Measuring Institutional Quality in Italy;* Rivista economica del Mezzogiorno, Fascicolo 1-2, marzo-giugno 2015
- Vittorio Daniele, Ugo Marani, *Organized crime, the quality of local institutions and FDI in Italy: A panel data analysis,* European Journal of Political Economy 27 (2011), journal homepage: [www.elsevier.com/locate/ejpe](http://www.elsevier.com/locate/ejpe)
- James Gwartney, Robert Lawson & Joshua Hall, *Economic Freedom of the World, 2016 annual report,* Fraser Institute
- Klaus Masuch, Edmund Moshammer, Beatrice Pierluigi, *Institutions, public debt and growth in Europe,* European Central Bank, Working Paper Series n.1963, settembre 2016
- Allard Bruinshoofd, *Institutional quality and economic performance,* RaboResearch-Economic Research of Rabobank, gennaio 2016

Krešimir Jurlin, Nevenka Čučković, *Comparative Analysis of the Quality of Institutions in the European Countries*, Associazione Italiana per lo Studio dei Sistemi Economici Comparati. Università di Perugia Perugia (Italy), Thursday 25 – giugno 2009

Klaus Nowotny (WIFO), *Institutions and the Location Decisions of Highly Skilled Migrants to Europe*, Working Paper 78, WWWFOREUROPE, Welfare Wealth Work, gennaio 2015

Joseph E. Stiglitz, *Economica del Settore Pubblico I*, Fondamenti teorici, Hoepli, 2003

David N. Weil, *Economic Growth*, Terza edizione, Pearson

Joseph Zeira, *Materiali Didattici, Corso di Economic Growth* febbraio-maggio 2017, Università Luiss Guido Carli