

**DOTTORATO DI RICERCA IN  
ECONOMIA E STATISTICA AGROALIMENTARE  
CICLO XXVII°**

**Settore concorsuale di afferenza:** 13/A2 - Politica economica

**Settore scientifico disciplinare:** SECS-P/02 –Politica economica

**QUALITÀ ISTITUZIONALE E CAPITALE  
SOCIALE: UN'ANALISI REGIONALE**

**Candidata**

Valentina Aiello

**Relatrice**

Prof.ssa Cristina Brasili

**Coordinatrice del corso di dottorato**

Prof.ssa Alessandra Luati

**Esame finale anno 2015**

# INDICE

---

INTRODUZIONE .....	1
CAPITOLO 1 IL CAPITALE SOCIALE.....	4
1.1 Il capitale sociale e le sue definizioni.....	4
1.2 Perché analizzare il capitale sociale. ....	12
1.3 Le dimensioni del capitale sociale.....	13
1.3.1 La fiducia.....	16
1.3.2 La partecipazione alle associazioni .....	21
1.3.3 Le relazioni informali .....	26
1.3.4 Le <i>civic norms</i> .....	29
1.4 Misure del capitale sociale in Europa e in Italia .....	30
1.5 L'approccio istituzionale al capitale sociale .....	33
CAPITOLO 2. LE ISTITUZIONI E LA QUALITÀ ISTITUZIONALE.....	34
2.1 Le istituzioni.....	34
2.2 La qualità istituzionale .....	41
2.3 Le misure della qualità istituzionale .....	46
2.3.1 I <i>worldwide governance indicators</i> .....	46
2.3.2 L' <i>european quality index</i> .....	55
CAPITOLO 3. CAPITALE SOCIALE E QUALITÀ ISTITUZIONALE: UN'ANALISI REGIONALE .....	62
3.1 Capitale sociale e qualità istituzionale .....	62
3.2 Il <i>society- centered approach</i> .....	63
3.3 L'approccio istituzionale.....	69
3.3.1 L'approccio attitudinale.....	70
3.3.2 L'approccio strutturale .....	73
3.4 L'approccio misto .....	78
CONCLUSIONI .....	80
BIBLIOGRAFIA .....	83

## INTRODUZIONE

---

Alcuni eventi che hanno contraddistinto gli anni '90 del secolo scorso hanno avuto un'importanza e un'influenza fondamentale sia a livello politico che a livello economico sugli anni seguenti.

Il crollo dell'U.R.S.S., la fine della guerra fredda, il fallimento del "Washington Consensus" e la nascita dell'Unione Europea, a livello internazionale, l'esplosione del caso Mani Pulite e lo scioglimento dei partiti politici della Prima Repubblica guardando al caso nazionale, solo per citarne alcuni.

Gli anni '90 sono anche gli anni nei quali hanno visto la luce due opere fondamentali ai fini del presente elaborato.

Nel 1990 venne pubblicata l'opera fondamentale di Douglass North: "*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*", per la quale riceverà il Premio Nobel per l'economia nel 1993. In quest'ultimo anno verrà pubblicata un'altra opera altrettanto prestigiosa: "*Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*", realizzata da Robert Putnam con la collaborazione di Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti. Le due opere, consapevolmente o meno, rappresentavano, già all'epoca, due facce della stessa medaglia. Entrambe si interrogano sul funzionamento delle istituzioni, su quali siano gli elementi in grado di determinarne la qualità, su quale sia il ruolo che gli individui, in quanto parte di una collettività, hanno nel relazionarsi con le istituzioni.

Gli anni '90 hanno dato il via ad una riflessione collettiva sul ruolo delle istituzioni, in un'ottica sia locale che globale, sul ruolo della cittadinanza e sulla relazione tra questi due soggetti.

Nonostante siano passati più di vent'anni dalla pubblicazione delle due opere, gli stessi interrogativi continuano a essere incessantemente riproposti, non riuscendo ancora a trovare una risposta pienamente soddisfacente.

Nostro obiettivo principale è comprendere che tipo di relazione intercorre tra capitale sociale e qualità istituzionale a livello regionale.

Per questo motivo nel primo capitolo verrà affrontato il tema del capitale sociale, fenomeno del quale è impossibile stabilire un principio ma che sarà conosciuto dall'ampio pubblico con questa espressione solo negli anni '90 grazie a Robert

Putnam. Gli autori di “La tradizione civica nelle regioni italiane”, dopo aver seguito con attenzione la creazione delle regioni italiane ed averne esaminato la performance, giunsero alla conclusione che la variabile fondamentale che ne determina il successo o l’insuccesso è il capitale sociale. Per esso intendono «...la fiducia, le norme che regolano la convivenza, le reti di associazionismo civico, elementi che migliorano l’efficienza dell’organizzazione sociale promuovendo iniziative prese di comune accordo». Ciò che probabilmente fu vista come una provocazione da un mondo accademico e politico che considerava indissolubile il binomio istituzioni-prosperità economica, divenne ed è ancora uno dei temi più affascinanti della ricerca economica, sociologica e politica. Ipotizzare che fossero le relazioni sociali, nelle loro varie conformazioni, e le norme e la fiducia che da esse discendono a determinare la qualità e l’efficienza delle istituzioni locali e nazionali rappresentava un’ipotesi di ricerca del tutto inusuale.

Nel corso del capitolo verrà affrontato il problema definitivo del capitale sociale, ogni disciplina scientifica, infatti, ha adottato diverse definizioni nel corso degli anni, prima con una pretesa di esclusività, successivamente cominciando a contaminarsi reciprocamente. Un fenomeno multidimensionale ed estremamente sfaccettato come il capitale sociale necessita di un approccio multidisciplinare per essere correttamente compreso. La multidimensionalità rappresenta al tempo stesso il punto di forza e di debolezza del capitale sociale. Se da un lato ne permette l’adattabilità a qualsiasi contesto socio-economico, dall’altro costituisce un ostacolo alla sua misurazione. Vi sono, infatti, svariate dimensioni del capitale sociale, riteniamo che ognuna di esse ne costituisca un elemento imprescindibile.

Il tema del capitale sociale, inoltre, verrà sviscerato analizzando cosa ne rappresenti una causa e cosa ne rappresenti un effetto. Si giungerà, infine, ad un nuovo indice di capitale sociale regionale, ottenuto compiendo delle scelte sia definitorie che procedurali.

Il secondo capitolo, invece, sarà dedicato alle istituzioni. Seguendo Douglass North e i suoi eredi, si tenterà di dare una definizione di istituzioni, concentrando maggiormente l’attenzione sulla distinzione tra vincoli formali e vincoli informali. Definito l’oggetto principale del capitolo si provvederà ad analizzarne le performance.

La qualità istituzionale, così come il capitale sociale, non gode di una definizione univoca: organismi internazionali, economisti e scienziati politici si sono cimentati nell'ardua impresa di racchiudere un fenomeno tanto complesso e diversificato all'interno di una definizione dalla quale poi ricavare uno strumento idoneo per la sua quantificazione. Nel corso del capitolo verranno analizzati i *Worldwide Governance Indicators* della World Bank, gli indicatori maggiormente utilizzati dalla letteratura, e l'*European Quality of Government Index* (Eqi), elaborato da alcuni studiosi del *Quality of Government Institute* di Göteborg. Nonostante quest'ultimo indice, elaborato a livello regionale in Europa, faccia ampio utilizzo degli indici della Banca Mondiale, si discosta molto dall'approccio utilizzato in sede internazionale.

Gli indici della World Bank, come sottolineato da alcune critiche sollevate nei loro confronti, più che misurare la qualità delle istituzioni sembrerebbero misurare l'output da loro prodotto. L'Eqi, invece, mira a misurare la percezione dei cittadini relativamente all'imparzialità, alla qualità e al livello di corruzione delle istituzioni locali, rifacendosi ad una definizione di *quality of government* intesa come imparzialità.

Nell'ultimo capitolo, infine, il capitale sociale e la qualità istituzionale verranno analizzati congiuntamente, esplorando le diverse teorie e i vari studi che negli ultimi venti anni hanno tentato di comprenderne i legami. Se vi è chi, seguendo l'intuizione di Putnam, sostiene che sia la presenza di una forte e densa realtà associativa a determinare la qualità delle istituzioni, vi è anche chi sostiene il contrario: delle istituzioni efficienti determinano la presenza di una sana e vibrante comunità civica.

Utilizzando il nuovo indice di capitale sociale regionale, infine, si proverà a comprendere quale è il nesso di causalità tra i due fenomeni analizzati e quali siano gli elementi determinanti.

Il presente elaborato, affrontando molti degli interrogativi sollevati negli ultimi anni, offre una risposta che, come le altre, non pretende di essere né definitiva né esaustiva.

Il tema, vastissimo, offre ancora numerosi margini di approfondimento e di ricerca.

# CAPITOLO 1

## IL CAPITALE SOCIALE

---

### 1.1 IL CAPITALE SOCIALE E LE SUE DEFINIZIONI

Il “capitale sociale” rappresenta una delle metafore più potenti, popolari e suggestive nell’attuale ricerca delle scienze sociali (Durlauf, S., Fafchamps, M., 2004).

Il suo carattere multidimensionale costituisce contemporaneamente il suo punto di forza e di debolezza.

Da circa trenta anni le scienze sociali hanno intrapreso lo studio del capitale sociale, inizialmente con una pretesa di esclusività, successivamente, con un approccio sempre più multidisciplinare.

La questione definitoria ha sempre rappresentato un ostacolo, nessuna scienza sociale ha imposto una definizione univoca sul fenomeno, non si è stati in grado di affermare con certezza cosa esso sia esattamente, di distinguere nettamente quali ne siano le cause e quali le conseguenze, come esso possa essere misurato ed analizzato in maniera univoca. Questa vaghezza concettuale e metodologica ha permesso, da un lato, alle più disparate scienze sociali di avvicinarsi ad esso e di interpretarlo, definirlo, utilizzarlo nelle modalità ritenute più opportune ma, dall’altro, ha per molto tempo impedito uno studio più prettamente empirico del fenomeno. In assenza di una definizione univoca, nel corso degli anni, sociologi, scienziati politici ed economisti hanno ovviato al problema definitorio modellando la definizione e la misurazione del fenomeno in base al proprio interesse di ricerca.

Nonostante la letteratura sul capitale sociale sia incrementata a livello esponenziale solo negli ultimi trent’anni, essa non incorpora dei concetti totalmente nuovi nel panorama delle scienze sociali. L’idea che la partecipazione attiva dell’individuo a dei gruppi sociali possa avere delle influenze positive, non

solo sulla vita dell'individuo ma anche sulla vita dell'intera comunità, risale a Durkheim che indicò la vita di gruppo come un antidoto all'anomia<sup>1</sup>.

Un riferimento ancora più esplicito venne fatto nel 1916 da Lyda Hanifan che definì il capitale sociale: «...la buona volontà, l'amicizia, la partecipazione e i rapporti sociali tra coloro i quali costituiscono un gruppo sociale, come quegli elementi che contano di più nella vita quotidiana delle persone. Se una persona entra in contatto con i suoi vicini, e questi a loro volta con altri vicini, si determina un'accumulazione di capitale sociale. Esso può essere utilizzato per soddisfare le esigenze individuali e favorire un miglioramento delle condizioni di vita di tutta la comunità» (Hanifan, L., 1916).

Nel 1958 Banfield portò alla ribalta il concetto di capitale sociale sostenendo che causa della mancanza di azione collettiva nel meridione d'Italia fosse il "familismo amorale". Per esso Banfield intendeva «il massimizzare i vantaggi materiali e immediati della famiglia nucleare, supponendo che tutti gli altri si comporteranno allo stesso modo» (Banfield, 2010:101).

Banfield sosteneva che l'incapacità dei meridionali di agire collettivamente per migliorare la situazione socio-economica del proprio paese, fosse diretta conseguenza della consuetudine, frutto di un paradigma culturale ampiamente diffuso e consolidato, secondo la quale era prassi prendersi cura esclusivamente della propria famiglia nucleare e del suo benessere di breve periodo. Le critiche, non ancora del tutto sopite, al lavoro di Banfield riguardano principalmente il suo approccio metodologico<sup>2</sup> ma anche il contenuto del suo studio non è stato esente da profonde revisioni. In una società contraddistinta dal "familismo amorale", sostiene Banfield, l'interesse della comunità non viene perseguito dalla cittadinanza, a meno che ciò non comporti dei vantaggi di natura personale.

---

<sup>1</sup>L'anomia è definita come mancanza di norme sociali, di regole atte a mantenere, entro certi limiti appropriati, il comportamento dell'individuo. Per Durkheim le regole morali vengono sempre codificate in leggi; l'anomia quindi, non si configura unicamente come mancanza di norme sociali, ma soprattutto come mancanza di regolazione morale.

<sup>2</sup> Gli antropologi sottolinearono l'inadeguatezza dell'etnografia di Banfield sostenendo che egli avesse semplificato eccessivamente le abitudini culturali italiani (Cancian, 1961), che l'adozione di Montegrano come caso studio per descrivere tutto il Mezzogiorno fosse una scelta azzardata (Silverman, 1968). I sociologi ritennero incompatibile, a livello metodologico, l'adozione di uno studio isolato e la generalizzazione da esso derivante (Marselli, 1963), criticarono la semplicistica associazione tra familismo ed egoismo e l'inadeguatezza del questionario utilizzato (Colombis, 1976).

Qualsiasi forma di controllo dell'attività dei pubblici ufficiali verrà svolta dai loro superiori, non dalla cittadinanza. Chi ricopre delle cariche pubbliche lavorerà giusto il minimo necessario per conservare il posto di lavoro, occupare una carica del genere, infatti, comporta un potere superiore alla norma, che può essere utilizzato in caso di necessità. Se chi occupa una carica pubblica è un familista amorale (Banfield, 2010:109) «acetterà buste e favori, se riesce a farlo senza noie ma, in ogni caso, che egli lo faccia o no, la società di familisti amorali non ha dubbi sulla sua disonestà».

Il rapporto tra società, incarichi pubblici, istituzioni e interesse per la politica, non è peculiare solo del lavoro di Banfield, ha conquistato interesse nel corso degli anni, ed è al centro del presente lavoro.

L'immagine offerta da Banfield è quella di una società egoista, incapace di guardare ad un futuro comune, non in grado di risolvere collettivamente i problemi, è una società all'interno della quale non si ha fiducia reciproca, dove i politici e gli amministratori locali sono corrotti e mentono alla cittadinanza.

La questione sollevata da Banfield fu ripresa nei primi anni '90 da Robert Putnam (1993), secondo il quale la società è tenuta insieme da una rete di rapporti di solidarietà, di fiducia e di tolleranza tra i cittadini e tra quest'ultimi e i rappresentanti politici. Nel suo importantissimo lavoro "La tradizione civica nelle regioni italiane", Putnam definì il capitale sociale come «...la fiducia, le norme che regolano la convivenza, le reti di associazionismo civico, elementi che migliorano l'efficienza dell'organizzazione sociale promuovendo iniziative prese di comune accordo» (Putnam, R., 1993:196), sostenne che la differenza nella dotazione di capitale sociale regionale è attribuibile unicamente a fattori storici.

Interrogandosi sul rapporto tra ricchezza dell'ambiente sociale e qualità della pubblica amministrazione, Putnam individuò una correlazione positiva tra la partecipazione sociale e l'efficienza delle istituzioni amministrative regionali; affermando che è la migliore qualità delle relazioni sociali e dell'impegno civico dei cittadini a determinare una migliore qualità dell'amministrazione locale.

Il rapporto di causalità inverso non venne analizzato, facendo sorgere il sospetto che le politiche pubbliche non abbiano alcuna influenza sull'attivismo della società. Il tema del rapporto tra capitale sociale, in tutte le sue sfaccettature, e



qualità dell'amministrazione locale verrà ampiamente approfondito nel terzo capitolo.

Il capitale sociale non ha attirato l'attenzione solo degli scienziati politici, anche eminenti sociologi ed economisti sono stati richiamati dal fascino di questo fenomeno estremamente duttile e multidimensionale.

Pierre Bourdieu (1986) definì il capitale sociale come «...l'insieme delle relazioni sociali di cui dispone un agente o un gruppo di cui egli fa parte; queste relazioni sono contemporaneamente delle connessioni sociali e delle obbligazioni sociali a comportarsi in un certo modo e a scambiarsi determinate cose, generalmente inerenti all'occupazione di una posizione comune o collegata alla struttura sociale» (Marsiglia, G., 2002). Egli, inoltre, sottolineò come il capitale sociale rappresentasse l'aggregato delle risorse attualmente, o potenzialmente, disponibili legate al "possesso" di un network di relazioni più o meno istituzionalizzate. Per Bourdieu, quindi, il capitale sociale rappresenta una risorsa sostanzialmente individuale, frutto di una decisione di investimento del singolo agente. Nonostante ciò, egli ritiene che la produzione di capitale sociale sia un fenomeno fondamentalmente collettivo che richiede la partecipazione di almeno due agenti. Egli concepisce il capitale sociale in maniera strumentale, concentrandosi sui benefici che l'individuo ottiene per il solo fatto di fare parte di un gruppo (Portes, A., 1998).

Coleman, invece, afferma (1988:98) come il capitale sociale sia definito dalle sue funzioni, non rivelandosi come un'entità singola ma come una mix di diverse entità accomunate da due elementi: l'avere a che fare con alcuni aspetti della struttura sociale e il facilitare, al suo interno, alcune azioni degli individui. Egli individua, così, diverse forme che il capitale sociale può assumere, suddivisibili in cinque categorie:

- 1) i rapporti di obbligazione e aspettative. L'efficienza di una relazione basata su un sistema di obblighi ed aspettative dipende, infatti, dall'affidabilità dell'ambiente sociale (la certezza che gli obblighi verranno ripagati) e dall'ampiezza dell'obbligo assunto.

- 2) I canali di diffusione delle informazioni. Partendo dall'assunto che l'acquisizione di informazioni raramente avviene senza alcun costo aggiuntivo, si sottolinea come le relazioni sociali possano far veicolare molto più fluidamente e senza costi aggiuntivi alcune informazioni che, in assenza di esse, potrebbero essere di difficile reperibilità.
- 3) Le norme sociali che richiedono di uniformare l'interesse personale a quello della collettività. Se alcune norme sociali vengono interiorizzate da tutti i membri di una collettività, sarà la collettività nel suo complesso a godere dei suoi effetti.
- 4) I rapporti di autorità che trasferiscono a certe persone il diritto di controllo di alcune azioni.
- 5) Le organizzazioni sociali. Queste ultime sono distinguibili in organizzazioni sociali appropriabili e organizzazioni intenzionali. Le prime sono quelle associazioni volontarie che possono essere incidentalmente utilizzate dagli individui per scopi diversi da quelli originari, le seconde sono il frutto di investimenti fatti deliberatamente dagli attori.

Per capitale sociale Coleman (1990:304) intende: «... le organizzazioni sociali che facilitano il raggiungimento di alcuni obiettivi non raggiungibili, o raggiungibili affrontando costi più elevati, in sua assenza». Il sociologo statunitense sottolinea il carattere situazionale del capitale sociale: una forma di capitale sociale, infatti, può essere utile nel facilitare determinate azioni ma può mostrarsi inutile o dannosa per altre azioni. Suo grande merito fu quello di aver introdotto e aver dato visibilità al concetto di capitale sociale all'interno della sociologia statunitense, sottolineando la sua importanza per l'acquisizione di capitale umano ed individuando alcuni meccanismi attraverso i quali esso può essere generato. Nonostante ciò, egli pose le basi anche per la grande confusione definitoria che caratterizza il tema. Nelle varie funzioni che individua, nelle sue definizioni, spesso confonde cause e conseguenze del capitale sociale, non pone una linea di demarcazione netta tra ciò che ne provoca la nascita e ciò che esso determina.

Il tema del capitale sociale suscitò profondo interesse anche per le sue implicazioni economiche.

Mark Granovetter, fondatore della nuova sociologia economica, pur condividendo con l'economia neoclassica l'idea che gli individui agiscono razionalmente, propose di superare l'idea dell'attore isolato.

Granovetter (1973, 1985) ritiene sia impossibile studiare i fenomeni economici senza fare riferimento al fatto che essi siano inseriti all'interno di una fitta rete di relazioni sociali. Egli, operando delle distinzioni tra le diverse tipologie di relazioni che contraddistinguono gli individui, distinse tra legami deboli e forti, intendendo per forza dei legami personali la combinazione del tempo, dell'intensità emozionale, della confidenza e dei favori reciproci, che caratterizzano il legame (Granovetter, 1973:1361). Sulla base di questa distinzione è possibile distinguere tra "*bonding*" *social capital*, "*bridging*" *social capital* e "*linking*" *social capital*. Con la prima tipologia di capitale sociale si fa riferimento a relazioni molto forti (con i membri della famiglia, con gli amici più intimi, con i vicini di casa), con la seconda si fa riferimento a relazioni più deboli che coinvolgono persone più distanti dall'immediata quotidianità (amici più lontani, colleghi di lavoro), con la terza si fa riferimento all'abilità degli individui di beneficiare di alcuni legami con chi è al di fuori dell'immediato gruppo di conoscenze. Ogni tipologia di capitale sociale produce degli effetti differenti, se il *bonding social capital* può produrre isolamento e il rafforzamento dell'identità del gruppo, con l'effetto potenziale di discriminare ed isolare chi si trova al di là dei confini di esso, altri tipi di capitale sociale, il *bridging* e il *linking social capital*, si rivolgono all'esterno, comprendendo persone di diverso livello sociale. Se il capitale sociale *bonding* tendenzialmente genera reciprocità specifica e mobilita la solidarietà solo all'interno dei membri del gruppo, le altre due tipologie permettono di creare dei ponti con l'esterno, di allacciarsi a vantaggi esterni e di venire a conoscenza di informazioni ed opportunità difficilmente reperibili senza la presenza di questa tipologia di legami.

Le tre scienze sociali, dopo un'iniziale pretesa di esclusività, hanno iniziato a contaminarsi gradualmente, contribuendo alla formazione di una vastissima letteratura sul tema. È quindi possibile analizzarle in maniera congiunta, facendo

emergere punti di unione e di divergenza. Sia la definizione di Coleman che quella di Putnam concepiscono il capitale sociale come un'esternalità di gruppo positiva, se Coleman sottolinea come questa esternalità provenga dalle organizzazioni sociali, Putnam enfatizza alcune forme specifiche (informali) di organizzazione sociale: fiducia, norme sociali e *social networks*.

Il capitale sociale ha sia un aspetto individuale che un aspetto collettivo, se da un lato sono i singoli individui che creano le relazioni di cui essi stessi beneficiano, è la collettività nel suo complesso che viene influenzata dalla sue esternalità.

Un individuo con un buon numero di contatti in una società povera di legami non è produttivo quanto può esserlo una persona ben dotata di relazioni in una società che è altrettanto ricca (Putnam, R., 2000:17).

Fukuyama (1999) sottolineò come solo alcune norme e valori condivisi potessero essere interpretati come capitale sociale: non è, infatti, la semplice condivisione di valori e norme che costituisce il capitale sociale, esse devono includere virtù quali la lealtà, l'onestà, l'affidabilità e il dovere.

Vi sono altre definizioni che caratterizzano il capitale sociale sottolineando le relazioni tra gli individui: per capitale sociale si intendono, infatti, le connessioni tra gli individui, i networks sociali e le norme di reciprocità ed affidabilità che sorgono da quest'ultimi (Putnam, 2000).

Ostrom (2000) intende per capitale sociale quelle conoscenze condivise, quelle norme ed aspettative relative a modelli di interazione tra gruppi di individui uniti dallo svolgere delle attività ricorrenti.

Dalle diverse definizioni emerse, è quindi possibile individuare alcune idee centrali (Durlauf, Fafchamps, 2004:5):

- il capitale sociale genera delle esternalità positive per i membri di un gruppo;
- queste esternalità sono raggiunte tramite la condivisione di fiducia, norme sociali e valori e i loro effetti sui comportamenti e sulle aspettative;
- fiducia, norme, e valori condivisi nascono dalle modalità informali di organizzazione, basate sui *social networks* e le associazioni.

Se una prima linea di pensiero definisce, quindi, il capitale sociale come dipendente dalla fiducia nelle persone e nelle norme sociali (Putnam, 1993; Fukuyama 1997); una seconda linea di pensiero si focalizza sulle relazioni e sui networks sociali (Coleman 1988, Durlauf e Fafchamps 2004; Putnam 2000).

Indipendentemente dall'aspetto che più viene sottolineato in queste definizioni, i concetti che emergono come fondamentali sono quelli relativi: alle norme sociali e cooperative, ai networks sociali informali e alle associazioni.

Altro concetto chiave apparso in queste definizioni è la fiducia. Anche in quest'ultimo caso la definizione non può essere univoca. È, infatti, possibile distinguere almeno due tipologie di fiducia: la fiducia verso le persone con le quali si hanno contatti frequenti e profondi (chiamata *thick trust* da Putnam (2000) o *particularized trust* da Uslaner (2002)), la fiducia verso le persone che non si conoscono direttamente (chiamata *thin trust* da Putnam o *generalized trust* da Whitely (2000)).

La fiducia, però, così come non è semplice da creare e da mantenere, pone anche diversi interrogativi circa la sua origine: costituisce una delle cause della nascita di organizzazioni, *social networks* e delle varie interrelazioni sociali (come sostiene Uslaner) o è da intendere come una conseguenza di esse (come sostiene Woolcock)? È dalla fiducia condivisa che nascono i *networks* sociali o essa è un valore che nasce spontaneamente, con il passare del tempo, in seguito alla crescente interazione sociale?

Altro concetto chiave è quello della reciprocità. Le reti di relazioni, infatti, non sono importanti in quanto meri contatti personali, quanto per le obbligazioni reciproche che comportano. I reticoli caratterizzati da impegno nei confronti della comunità stimolano norme di reciprocità: un individuo compie un'azione con l'aspettativa che la persona verso la quale si impegna, o qualcun altro, prima o poi contraccambierà l'azione ricevuta (Putnam, R., 2000:18). È possibile distinguere una reciprocità specifica, l'individuo A fa qualcosa se l'individuo B farà qualcos'altro di specifico per A, e una reciprocità generalizzata, l'individuo A fa qualcosa senza aspettarsi in cambio niente di specifico, nella fiduciosa aspettativa che prima o poi qualcuno farà qualcosa per lui. Putnam sottolinea come una società caratterizzata da reciprocità generalizzata sia più efficiente di una società

diffidente. Se non è necessario esaurire ogni scambio all'istante, è possibile ottenere molto di più. Quando i rapporti economici e politici sono incorporati in una fitta rete di relazioni sociali, gli incentivi ad adottare dei comportamenti scorretti ed opportunistici si riducono.

## 1.2 PERCHÉ ANALIZZARE IL CAPITALE SOCIALE

Da numerosi studi economici e sociologici è stato dimostrato come più alti livelli di capitale sociale e più alti livelli di fiducia generalizzata producano risultati socialmente desiderabili. Come scrive Putnam (2000) il capitale sociale possiede alcune caratteristiche che permettono agli individui di trasformare aspirazioni in realtà.

Diversi sono i meccanismi attraverso i quali il capitale sociale si dimostra in grado di migliorare la vita non solo dei singoli individui, ma anche quella di interesse collettività.

Il capitale sociale viene, infatti, indicato da ampia parte della letteratura come possibile soluzione a svariati problemi collettivi.

L'evasione delle tasse ne è un chiaro esempio. Se tutti i cittadini pagassero le tasse, e nessuno le evadesse, il peso pro-capite della tassazione sarebbe inferiore. La cooperazione tra gli individui è quindi individuata come antidoto al *free-riding*.

La migliore soluzione ai problemi collettivi sarebbe rappresentata da un meccanismo istituzionale che assicuri l'osservanza del comportamento collettivamente desiderabile. Come nota Putnam le norme sociali, e le reti che le rendono esecutive, rappresentano un meccanismo di questo tipo, un meccanismo sicuramente meno costoso e, probabilmente, più efficiente, di altre tipologie di controllo e sanzionamento stabilite dallo Stato.

Il capitale sociale, inoltre, lubrifica gli ingranaggi che permettono alla società di progredire. Dove è presente una maggiore fiducia generalizzata, vi sono contatti frequenti e ripetuti tra i membri della società, il numero di transazioni economiche, e non solo, sono più numerose e con costi di transazione molto più bassi. Come scrisse Arrow (1972: 357): «ogni transazione economica ha in se un

elemento di fiducia, sicuramente qualsiasi transazione portata avanti per un certo periodo di tempo. Può essere plausibilmente argomentato che molta dell'arretratezza economica mondiale è spiegabile in base alla mancanza di fiducia».

La reputazione, inoltre, fondamentale quando si ha a che fare con delle transazioni economiche, può essere incrementata tramite una migliore diffusione delle informazioni e una maggiore frequenza dell'interazione tra una coppia di agenti. In molti (Fukuyama 1995, Knack e Keefer 1997) hanno dimostrato come, dove prosperano fiducia e reti sociali, anche gli individui, le imprese e le nazioni sono fiorenti da un punto di vista economico.

Il capitale sociale, inoltre, comporta un tempo inferiore nel monitoraggio dei lavoratori e un più elevato livello di innovazione nella società, (Knowles, S., 2005:1). Le reti sociali, quindi, hanno un innegabile valore monetario (Putnam, 2000).

Un confronto frequente con altre persone rende gli individui più tolleranti, meno cinici, più consapevoli. A questo proposito è quasi obbligatorio citare ancora una volta Putnam che, nelle sue opere, ha sempre sottolineato il ruolo delle associazioni, considerandole, seguendo Tocqueville, delle scuole di democrazia. Le associazioni, infatti, contribuiscono alla democrazia in una duplice modalità: hanno degli effetti sia sui membri delle associazioni che sulla collettività in generale. I membri delle associazioni, da un lato, incorporano delle norme e delle pratiche di civismo (imparano a discutere collettivamente, a portare avanti dei dibattiti di natura politica, ecc...), la collettività nel suo complesso, dall'altro, può utilizzare le associazioni per comunicare al governo le sue richieste e i suoi interessi, per monitorare le azioni del governo e proteggersi dagli abusi di potere dei leader politici. Le associazioni, infine, favoriscono dei comportamenti democratici e costituiscono dei luoghi pubblici di dibattito.

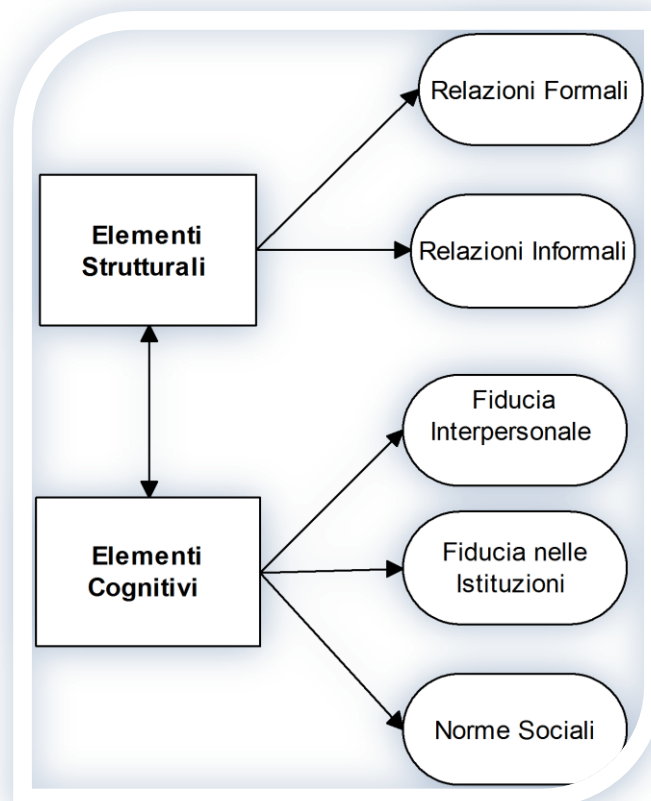
### 1.3 LE DIMENSIONI DEL CAPITALE SOCIALE

La breve rassegna della letteratura è stata utile per comprendere cosa è il capitale sociale e quali sono gli effetti che si ipotizza abbia sulla collettività. Vista la

multidimensionalità del fenomeno è ipotizzabile effettuare, per permetterne una maggiore comprensione, una sua suddivisione nelle varie componenti costitutive individuate nel paragrafo precedente.

È possibile distinguere elementi strutturali, come le reti di relazioni e la partecipazione volontaria alle associazioni, ed elementi cognitivi, come la fiducia e il rispetto delle norme sociali (figura 1.1). È altresì possibile studiare il fenomeno sia da un punto di vista individuale che a livello aggregato (Stato o regione). Gli elementi analizzati coesistono all'interno della società e, influenzandosi reciprocamente, determinano il capitale sociale di una collettività.

**Figura 1.1 Dimensioni del capitale sociale.**



Suddividere il capitale sociale nelle sue varie componenti è necessario per poter cogliere al meglio le diverse peculiarità del fenomeno, per poter osservare come le componenti si relazionano tra loro e come esse incidono sulla qualità istituzionale.



Kaasa e Parts (2008), operando una distinzione simile a quella che verrà effettuata in questo elaborato, dimostrano come i fattori individuali determinanti del capitale sociale differiscono in base alla componente analizzata. Relativamente al genere, ad esempio, è stato dimostrato che le donne hanno tendenzialmente più fiducia interpersonale rispetto agli uomini ma, contemporaneamente, hanno una partecipazione più bassa ai network formali e i loro legami informali sono più legati alla famiglia piuttosto che agli amici e al lavoro. Se i fattori individuali hanno un effetto diversificato nel determinare le varie componenti del capitale sociale, è molto probabile che componenti diverse avranno effetti diversificati sulla società.

La misurazione delle varie dimensioni del capitale sociale non costituisce un'operazione semplice.

La dimensione strutturale è stata generalmente catturata da ampia parte della letteratura tramite indicatori indiretti o diretti. Tra i primi è possibile annoverare il numero medio di lettori di quotidiani (Putnam,1993), di donatori di sangue (Guiso, Sapienza, Zingales, 2004), i tassi di criminalità, l'affluenza alle urne per i referendum (Putnam,1993). Gli indicatori indiretti, però, da un lato creano confusione su cosa costituisce causa del capitale sociale e cosa ne rappresenta una conseguenza, ed ignorano la presenza di elementi terzi che potrebbero influenzare il fenomeno preso in esame a prescindere dalla presenza o meno del capitale sociale. Gli indicatori diretti, invece, tentano di fotografare e di rappresentare i network sociali realmente esistenti. Tendenzialmente si utilizzano misure dell'associazionismo degli individui nonché le loro relazioni con familiari, amici e conoscenti.

La dimensione cognitiva viene tendenzialmente misurata aggregando a livello territoriale dati frutto di indagini internazionali come il World Values Survey (WVS), l'European Social Survey (ESS), l'European Values Study (EVS) e nazionali che tra i vari aspetti indagati (religione, moralità, valori sociali e politici) annoverano la fiducia.

La difficoltà principale relativa alla misurazione della dimensione cognitiva risiede nel fatto che valori quali la fiducia e il rispetto delle norme sociali sono fortemente condizionate dalla realtà socio-economica nella quale vive l'individuo

intervistato, nonché dalle sue esperienze di vita. Aggregando i dati a livello territoriale, si corre il rischio di neutralizzare tutti quegli elementi contestuali che sono invece di assoluta importanza nel determinare il livello di fiducia individuale. L'utilizzo di questi ultimi dati, quindi, sarebbe più corretto se fatto congiuntamente a quelli relativi alla dimensione strutturale.

Non essendo possibile determinare una misura precisa del capitale sociale e tenendo in considerazione la sua multidimensionalità, proveremo ad illustrare i vari elementi che lo compongono e le loro tecniche di misurazione, consapevoli che una misura soddisfacente del capitale sociale deve essere in grado di prendere in considerazione tutti gli elementi.

### 1.3.1 LA FIDUCIA

All'interno della letteratura sul capitale sociale per fiducia si intende, nella maggioranza dei casi, la *generalized trust*: la credenza che la maggior parte delle persone sia degna di fiducia<sup>3</sup>.

Ma, approfondendo il significato del concetto di fiducia, è immediato rendersi conto che esistono diverse tipologie di fiducia, che le sue fonti sono diversificate, che ogni sua tipologia può essere legata a cause diverse e che può produrre effetti differenti.

Parte della letteratura concepisce la fiducia come una risorsa strategica, frutto di un minuzioso calcolo razionale individuale. È quella fiducia che viene concessa solo in seguito all'esito positivo di una personale analisi rischi-benefici circa l'opportunità di cooperare con qualcun altro. È un tipo di fiducia che richiede, quindi, la raccolta di molte informazioni sulla persona con la quale si pensa di poter collaborare ma, nella maggioranza dei casi, questa operazione è impossibile da realizzare. Hardin (2002) afferma che un individuo è in grado di fidarsi di qualcun altro quando può ragionevolmente ritenere che sarà interesse di quest'ultimo meritarsi la fiducia ed esserne degno. Da fiducia individuale e personale, la *strategic trust* può essere generalizzata alla collettività facendo leva

---

<sup>3</sup> La *generalized trust*, nella maggioranza dei questionari, viene misurata come la percentuale delle persone che rispondono positivamente alla domanda: "Generally speaking, do you believe that most people can be trusted, or can't you be too careful in dealing with people?"

sulle esperienze individuali personali avvenute nel passato. Chi sostiene che la fiducia sia essenzialmente una risorsa individuale e strategica, però, non esplicita come avvenga il processo di generalizzazione, come delle esperienze passate possano incidere sul grado di fiducia odierno.

Una possibile spiegazione è proposta da chi ritiene che la fiducia sia basata essenzialmente sull'identità e sull'appartenenza ad un gruppo. La concezione che l'individuo ha di se stesso e degli altri, secondo i sostenitori di questa teoria, è basata su delle categorie di natura sociale, etnica, religiosa, ecc... che ogni soggetto crea. La fiducia, quindi, verrebbe concessa a quelle persone che l'individuo ritiene appartenere o essere molto vicino alla propria categoria. Il raggio d'ampiezza di questa tipologia di fiducia è strettamente interconnesso alle categorie sociali alle quali l'individuo ritiene di fare parte, non è necessaria la conoscenza personale della controparte ma le informazioni sufficienti per poter inserirla all'interno di una categoria.

Uslaner (2002), invece, intende la fiducia come un fenomeno morale. La *moral trust* è basata sull'idea che le persone condividano dei valori di base, che si fidino perché credono nella bontà altrui. Quest'ultima tipologia di fiducia si basa su una visione ottimistica del mondo, delle persone, della realtà.

Così come la *moral trust*, la *generalized trust* va al di là della conoscenza diretta delle persone, è una fiducia incondizionata, verso tutti. Essa indica la potenziale prontezza dei cittadini a cooperare tra loro, a impegnarsi collettivamente per il bene comune. L'attitudine alla *generalized trust* va oltre i confini delle interazioni personali e include al suo interno individui che non si conoscono personalmente, oltre la linea di demarcazione dell'amicizia e della parentela (Stolle, 2002). È quel tipo di fiducia necessaria per avere relazioni sociali all'interno di società sempre più diversificate, sempre più contraddistinte da un'elevata mobilità sociale e geografica, da diversità culturali e religiose. La *general trust* si differenzia dalla *particular trust* che è, invece, basata sulla conoscenza diretta delle persone, sui contatti frequenti, diretti, e ripetuti.

La letteratura economica ha ampiamente riconosciuto gli effetti benefici della fiducia generalizzata. Le analisi empiriche hanno dimostrato che paesi e regioni con grandi stock di *trust* raggiungono livelli più elevati di crescita economica

(Knack e Keefer, 1997) e di welfare (Rose, 1999), hanno costi di transazione delle attività economiche inferiori, sono contraddistinti da governi più efficienti, lo sviluppo finanziario è più veloce<sup>4</sup>. Nella sfera sociale la fiducia facilita l'emergere di atteggiamenti di tolleranza, promuove l'accettazione dell'altro.

Nonostante l'ampia letteratura a riguardo, i fattori determinanti della fiducia non sono ancora stati chiariti del tutto. Se alcuni autori si sono concentrati sul ruolo di diverse caratteristiche individuali, altri invece hanno sottolineato il ruolo svolto da fattori sistemici e/o istituzionali.

A livello individuale sono stati individuati diversi elementi che influiscono, positivamente o negativamente, sul livello di fiducia individuale: reddito e livello di istruzione (Knack e Keefer, 1997; Heliwell e Putnam, 1999), età (Halman e Luijkx, 2006; van Oorschot e altri, 2005), genere (Halman e Luijkx, 2006), stato civile, stato occupazionale (van Oorschot e altri, 2005), credo religioso (Knack e Keefer, 1997; Halman e Luijkx, 2006). Questi sono solo alcuni degli elementi riscontrati negli anni, ma meritano particolare attenzione anche perché il loro effetto può cambiare a seconda della dimensione del capitale sociale presa in considerazione e, inoltre, le evidenze empiriche circa la loro influenza non sono del tutto coerenti tra loro. Il reddito e il livello di istruzione sono tendenzialmente correlati positivamente al livello di fiducia istituzionale ed interpersonale, così come l'età. Se alcuni studi evidenziano come le donne abbiano più fiducia interpersonale, altri studi dimostrano il contrario; non avere un lavoro stabile tendenzialmente ha un impatto negativo sulla fiducia interpersonale. Se la religiosità, in media, ha un impatto positivo sulla fiducia, vi sono differenze tra le varie religioni: le religioni "gerarchiche" (quella cattolica, cristiano-ortodossa e quella musulmana) hanno un impatto inferiore sul capitale sociale rispetto alla religione protestante.

La religiosità della popolazione è una delle variabili utilizzate anche quando si prendono in considerazione gli elementi contestuali determinanti il livello di fiducia. La Porta (1997) sottolinea come le religioni gerarchiche creino legami verticali di obblighi all'interno della società, dividendo socialmente le persone

---

<sup>4</sup> Coleman (1990), Fukuyama (1995), Putnam (1993) La Porta et al. (1997), Knack and Zak (1999) and Guiso, Sapienza and Zingales (1999)

piuttosto che unirle. Altre variabili prese in considerazione riguardano l'ineguaglianza nella distribuzione del reddito (Knack e Keefer, 1997; Uslaner, 2002), la diversità etnica (Knack e Keefer, 1997), il livello di Pil procapite, l'ampiezza della popolazione, il grado di apertura economica internazionale. Christian Bjørnskov (2007), nella sua analisi circa i fattori determinanti la fiducia interpersonale, evidenzia come l'ineguaglianza nella distribuzione del reddito sia una variabile molto significativa e che influenza negativamente il livello di fiducia di un paese, così come significative e negative sono le variabili relative alla presenza di religioni "gerarchiche". Se la diversità etnica non sembrerebbe avere alcun effetto sul livello di fiducia, essere un paese ex comunista lo influenza negativamente così come avere un regime monarchico lo influenza positivamente. Alesina e La Ferrara (2000) evidenziano alcuni di questi elementi provando ad individuare quali, nella popolazione statunitense, siano più incisivi:

- **Attitudine culturale o morale:** la fiducia potrebbe essere influenzata da caratteristiche individuali come il livello di istruzione e il credo religioso. Quest'ultimo, in particolar modo, potrebbe essere particolarmente rilevante in quanto ogni religione ha un modo differente di approcciarsi alle interazioni sociali;
- **Esperienze passate:** un individuo può fidarsi di qualcuno altro solo se nel passato è stato trattato in modo giusto ed equo. Questo ragionamento può essere applicato sia a livello individuale che di gruppo. Se un gruppo è stato discriminato nel passato, i suoi membri non si aspetteranno di essere trattati in maniera equa nel presente, il livello di fiducia sarà quindi più basso;
- **Individui simili:** la fiducia potrebbe essere concessa solo a chi il soggetto riconosce come suo simile per appartenenza allo stesso famiglia o gruppo sociale e etnico;
- **Interazioni ripetute:** le persone potrebbero fidarsi di chi conoscono meglio (grazie a delle frequentazioni di lungo periodo), e potrebbe essere incrementata dall'aspettativa che le interazioni saranno ripetute nel futuro;

- Istituzioni legali: in una comunità all'interno della quale i comportamenti criminali vengono effettivamente perseguiti, gli individui saranno più fiduciosi perché si sentiranno più protetti.

Dalle loro analisi emerge come la fiducia possa essere spiegata fondamentalmente da tre fattori: le caratteristiche individuali, l'appartenere ad un gruppo tradizionalmente discriminato e da alcune caratteristiche della comunità nella quale si vive (la fiducia è più bassa nelle comunità più eterogenee da un punto di vista etnico ed economico).

Ad un risultato diverso giungono Stolle e Marschall (2004) analizzando la composizione socio-economica ed etnica dei quartieri di Detroit. Stolle e Marschall, ritenendo parziale, insufficiente e viziata alla base la sola analisi delle relazioni formali tra gli individui (la partecipazione alle associazioni) per analizzare le componenti determinanti della *trust*, ne analizzano anche le relazioni informali. Le due scienziate politiche concentrano la propria attenzione sulle relazioni con il vicinato, dimostrando come le relazioni formali ed informali che si sviluppano all'interno di un contesto etnicamente eterogeneo influenzino positivamente la *generalized trust*.

Nonostante la *trust* rappresenti il più diffuso indicatore di capitale sociale utilizzato dalla letteratura, vi sono molti dubbi circa il suo essere una causa determinante del capitale sociale o esserne un effetto. Non è ancora chiaro se, per esempio, la presenza di una densa realtà associativa derivi da una maggiore presenza di fiducia all'interno della collettività (da qui sorge il problema dell'autoselezione dei membri delle associazioni) o se essa sia il risultato di frequenti contatti e relazioni all'interno delle realtà associative.

Non è ancora chiaro se la presenza di fiducia tra la popolazione determina una forte fiducia anche nei confronti delle istituzioni o se il buon operare delle istituzioni locali determini fiducia verso di esse e, di converso, fiducia verso i propri concittadini. Quest'ultimo tema sarà argomento centrale del terzo capitolo, il ruolo della partecipazione associativa nel determinare la *social trust* è invece il tema del prossimo paragrafo.

### 1.3.2 LA PARTECIPAZIONE ALLE ASSOCIAZIONI

La misurazione del capitale sociale tramite indicatori che misurano l'intensità della partecipazione volontaria alle associazioni si basa sull'idea diffusa che, all'interno delle associazioni, gli individui acquisiscono alcune capacità e virtù civiche che, successivamente, trasmettono alla collettività.

Putnam (1993) nel suo studio del capitale sociale all'interno delle regioni italiane sostiene come un più alto livello di associazionismo sia benefico per il benessere dei territori. Sostiene che esse rendono più salde le norme che regolano la reciprocità, migliorano il flusso di informazioni e facilitano la comunicazione. Esse sono espressione di quelle interazioni orizzontali che si mostrano essenziali per il capitale sociale, facilitano la cooperazione spontanea la quale contribuisce alla creazione di fiducia generalizzata. È dalla relazione frequente con persone diverse e appartenenti a diversi gruppi sociali che si incrementa la fiducia verso l'esterno, che si impara a mediare tra l'interesse personale e quello collettivo, si apprendono alcune abilità (la capacità di articolare discorsi in pubblico, di dibattere, di farsi portavoce di bisogni collettivi) fondamentali per una sana ed attiva partecipazione alla vita pubblica di una collettività.

Diversi studi dimostrano come una più densa realtà associativa all'interno di un territorio comporti un miglior sistema democratico ed una più sostenuta crescita economica.

Se la partecipazione volontaria alle associazioni è correlata a tutti questi fenomeni indubbiamente benefici per la collettività, sembra opportuno analizzare la realtà associativa per comprendere se tutte le associazioni producono degli output positivi e se le varie tipologie di partecipazione possibili hanno lo stesso peso nella creazione della *social trust*.

Nel 2000 in *Bowling Alone* Putnam ha sottolineato come non tutte le associazioni siano "portatrici sane" di virtù civiche, di cooperazione e di fiducia generalizzata. Operando una distinzione tra *bonding* e *bridging social capital* egli effettua una distinzione all'interno della realtà associativa. Non tutte le associazioni, infatti, sono uguali, esse producono effetti diversificati sia verso l'esterno che verso i propri membri. I criteri osservati per determinare la differenziazione delle

associazioni afferiscono alla composizione interna del network (composizione di genere e socio-economica), agli scopi costitutivi, alla loro connessione o isolamento con altre realtà associative, all'intensità di impegno richiesta al socio.

I network sociali caratterizzati dal *bridging social capital* sono orientati verso l'esterno e la loro composizione interna è, generalmente, molto eterogenea. Il *bonding social capital*, invece, è incline a incrementare reciprocità specifica tra i membri del gruppo, a supportare la creazione di identità di natura esclusiva, a rinforzarne l'omogeneità e, in molti casi, creare un forte antagonismo con chi si trova al di fuori di esso. Lo stesso Putnam, però, precisa come le due dimensioni non siano escludenti, uno stesso network associativo può presentare al suo interno tutte e due le caratteristiche del capitale sociale. Può "serrare" relativamente ad alcune dimensioni sociali e "creare ponti" relativamente ad altre. Le chiese, per esempio, "serrano" relativamente alla credenza religiosa ma "creano dei ponti" tra le diverse classi sociali (Putnam, R., 2000). Se è vero, come sostiene Putnam, che tutte le associazioni contribuiscono attivamente alla costruzione di capitale sociale, non tutte contribuiscono allo stesso modo (Stolle, R., Rochon, T., 1998). In posizione opposta a quella di Putnam si trova Mancur Olson (1965, 1982), il quale sosteneva che le associazioni relegassero in secondo piano l'interesse collettivo e avessero la tendenza a perseguire unicamente gli interessi degli associati. Secondo Olson le associazioni in grado di acquisire più importanza a livello sociale e politico sono quelle di ridotte dimensioni che tutelano l'interesse di piccoli gruppi di potere. Da questo punto di vista, quindi, la presenza di una vasta e densa realtà associativa non sarebbe affatto auspicabile, non farebbe altro che aumentare la contrapposizione e l'attrito tra diversi interessi particolaristici incarnati dalle varie associazioni.

Knack e Keefer (1997), investigando la relazione tra capitale sociale e crescita economica, utilizzano la variabile associazionismo (numero medio di associazioni alle quali partecipa l'individuo) suddividendo le associazioni in "Putnamiane" e "Olsoniane". La necessità di tale distinzione deriva dal fatto che, analizzando congiuntamente le diverse tipologie associative, gli effetti positivi ipotizzati nelle associazioni della prima tipologia, potrebbero essere neutralizzati dagli effetti negativi delle restanti realtà associative.



Per associazioni “Putnamiane” i due economisti intendono le associazioni religiose, culturali, artistiche e quelle giovanili, associazioni che quindi comportano relazioni sociali che possono costruire fiducia e comportamenti cooperativi, per associazioni “Olsoniane”, invece, i sindacati, i gruppi politici e le associazioni professionali.

Mark Warren (2001), invece, analizza le associazioni suddividendole in associazioni che alimentano il *bonding social capital* o il *bridging social capital*. Questa suddivisione viene effettuata per comprendere quali siano le tipologie di associazioni che producono effetti democratici sulla società considerata nel suo complesso. Esse sono considerate di fondamentale importanza per la democraticità di un territorio in quanto influenzano l'autonomia individuale e politica dei cittadini. Per autonomia individuale Warren intende la capacità di riflessione critica dell'individuo, sia verso se stesso che verso la collettività e, inoltre, la sua partecipazione al processo di *decision-making*. Le associazioni sono considerate fondamentali per questa sfera di autonomia, in quanto instillano nell'individuo una serie di capacità politiche e critiche importanti per lo stesso processo di riflessione. Per autonomia politica si intende, invece, la traslazione dell'autonomia individuale nella sfera pubblica: gli individui, in maniera congiunta, riflettono e dibattono per la formazione di idee e proposte di natura politica.

Tra i vari elementi che Warren prende in considerazione per lo studio delle associazioni, vi è il loro scopo costitutivo. Egli suddivide le associazioni in base a sei tipologie di beni, i quali ne costituiscono l'obiettivo ultimo, sottolineando come ogni tipologia di associazione produca un differente effetto democratico. Le sei tipologie di beni perseguiti dalle associazioni sono:

- **I beni pubblici materiali:** sono dei beni individuali, materiali, scarsi ma non escludibili. L'aria, l'acqua, l'ambiente, ne sono un esempio. Essendo dei beni scarsi e non escludibili, il *free-riding* è molto frequente, un forte senso cooperativo e di solidarietà orizzontale è importante per la loro preservazione. Le associazioni che rientrano all'interno di questa categoria, si pensa, alimentino un forte senso civico nei loro membri.

- **Beni sociali inclusivi:** sono dei beni sociali, simbolici, non scarsi e non escludibili. Ne sono un esempio delle risorse comuni come il linguaggio, la cultura, la conoscenza.
- **Beni di identità interpersonale:** sono beni individuali, simbolici, non scarsi ed escludibili. Ne sono un esempio beni come le identità che emergono al di là delle strette interrelazioni personali (amore, amicizia, ecc...). Le associazioni che perseguono questi beni (associazioni di vicinato, associazioni sportive, ecc...) dovrebbero contribuire al sorgere di virtù civiche.
- **I beni individuali materiali:** sono dei beni individuali, scarsi ed escludibili. Essendo dei beni materiali di consumo (cibo, vestiario, ecc...) non è necessaria intraprendere l'azione collettiva per aver loro accesso. Si presuppone che le associazioni che perseguono il raggiungimento di questa tipologia di bene, non influenzino molto il senso civico e di responsabilità dei loro membri.
- **Beni di status:** sono beni sociali, simbolici, scarsi ed escludibili. Le associazioni che perseguono questi beni (beni di lusso o di prestigio) non dovrebbero contribuire alla formazione di virtù civiche nei loro membri.
- **Beni di identità di gruppo esclusiva:** beni che si distinguono in base alla religione, al genere, alla lingua, all'etnia, ecc... All'interno di questi *social network* si assisterà, probabilmente, al sorgere di forti legami di fiducia tra i membri del gruppo, e una crescente ostilità con chi si trova al di fuori del network.

I *social networks* che perseguono le ultime tre tipologie di beni, molto probabilmente saranno fonte di *bonding social capital*. Probabilmente al loro interno si formerà un forte senso di solidarietà che, però, non verrà applicato all'esterno del gruppo. I membri del gruppo saranno probabilmente accomunati da caratteristiche socioeconomiche ed ideologiche. Le tanto auspiccate virtù civiche non verranno incrementate più del necessario e il loro contributo al processo democratico sarà minimo.

Le associazioni che perseguono, invece, le altre tipologie di beni saranno “portatrici sane” di *bridging social capital*. I loro interessi non sono personalistici, ma si estendono alla collettività più generale, i legami di solidarietà che si svilupperanno al loro interno non saranno limitati ai confini dell’associazione, ma si estenderanno alla collettività. La composizione socioeconomica dei membri sarà, probabilmente, variegata. Questi elementi, contribuiranno ad alimentare il dibattito interno e a sviluppare tra i membri le virtù civiche, le abilità politiche e cooperative in grado di incidere positivamente sul processo democratico.

Utilizzando questa cornice teorica, Sonia Zmerli (2003) ha suddiviso in due categorie (*bonding*, *bridging*) le associazioni esistenti nella Germania Occidentale<sup>5</sup>, cercando di comprendere quale sia il loro contributo per la formazione della fiducia generalizzata.

Pamela Paxton (2002, 2007), operando delle differenziazioni all’interno del mondo associativo, non analizza lo scopo dell’associazione bensì il grado di collegamento reciproco e il grado di coinvolgimento personale dei soci. Analizzando il rapporto tra capitale sociale e democrazia, la Paxton differenzia tra partecipazione passiva ad un’associazione (esserne socio) e partecipazione attiva (aver effettuato del lavoro volontario per l’associazione durante l’ultimo anno), tra associazioni che sono collegate tra loro e associazioni isolate. Solo le prime avranno degli effetti positivi per la democrazia mentre le seconde avranno degli effetti negativi.

Wollebaek e Selle (2002) operano un’ulteriore differenziazione sulla tipologia di partecipazione individuale alle associazioni. Interrogandosi sull’impatto della partecipazione alle associazioni sul capitale sociale (inteso come *trust*) in Norvegia, individuano tre variabili: intensità della partecipazione (partecipazione attiva/passiva), raggio d’azione (molte/poche affiliazioni), tipologia (obiettivi politici/non politici). Dalle loro analisi risulta che la partecipazione ad

---

<sup>5</sup> All’interno delle associazioni considerate *bonding groups* vi sono networks quali: le associazioni dei pensionati, associazioni dei disabili, associazioni femministe (in quanto il loro scopo costitutivo è legato ad una forte identità di gruppo), i sindacati e le associazioni di categoria (perseguono uno scopo materiale ed individuale). All’interno dei *bridging groups* è possibile trovare associazioni quali i gruppi sportivi (bene costitutivo: identità interpersonale), associazioni religiose (identità interpersonale), associazioni culturali (beni sociali inclusivi), organizzazioni ambientaliste (bene pubblico materiale).

associazioni contribuisce alla formazione della *general trust*, ma che più della tipologia dell'associazione e dell'intensità della partecipazione, conta la multipla affiliazione degli individui. Questi risultati confermano quanto già sottolineato da Pamela Paxton (2002), sembrerebbe essere la connessione tra le associazioni tramite i soci, a prescindere dall'impegno personale, il legame più forte tra i *social network* e la fiducia.

Come dimostrano questi ultimi studi, le associazioni sono da considerare come dei contenitori il cui contenuto può variare a seconda dei contesti socio-economici e a seconda degli individui che gli danno vita. I *social network* costituiscono un potente strumento di comunicazione, di condizionamento della società, tramite esse possono essere diffusi i messaggi e i valori più disparati, non possono essere considerati come un tutt'uno.

Nelle analisi che seguiranno verranno applicate alcune delle differenziazioni viste in queste pagine: le associazioni verranno suddivise in base al loro scopo costitutivo, verrà specificato se la partecipazione individuale è da ritenere passiva o attiva, se isolata o multipla.

### 1.3.3 LE RELAZIONI INFORMALI

Se per capitale sociale formale si intende la partecipazione (nelle sue diverse forme) volontaria alle associazioni, per *informal social capital* si intendono le relazioni individuali con amici, familiari, conoscenti, vicini di casa, ecc...

Il primo aspetto del capitale sociale è più legato alla visione di Putnam e degli scienziati politici in generale: le associazioni, in quanto "scuole di democrazia", rappresentano i luoghi ideali all'interno dei quali possono formarsi quelle virtù civiche indispensabili per tenere in vita un regime democratico.

Lo studio delle relazioni informali, invece, si rifà a Bourdieu (1983), a Coleman (1988) e a Granovetter (1973) che avevano focalizzato l'attenzione sui legami individuali. Nonostante questo aspetto del capitale sociale non sia stato molto investigato dalla letteratura, vi sono molte motivazioni che inducono ad analizzarlo: se alcuni autori trovano insufficiente prendere in considerazione solo la partecipazione formale alle associazioni (Stolle e Marschall), altri ritengono che

le due componenti si riferiscono ad aspetti diversi del capitale sociale individuale e collettivo e che siano in relazione tra loro (Pichler e Wallace, 2007).

Stolle e Marschall (2008) mostrano come il ruolo delle associazioni nella creazione della *generalized trust* sia ambivalente. Se, come dice la teoria del capitale sociale, sono le interazioni costanti tra individui e gruppi eterogenei a determinare un maggior livello di fiducia interpersonale, analizzare solo le relazioni formali può essere considerato piuttosto limitante.

*«The question is, where are individuals and groups more likely to encounter those who are unlike themselves? In other words, which settings foster the bridging interactions (Putnam, 2000) or the cross-cutting cleavages (Mutz, 2002) that purportedly lead to greater tolerance and the development of generalized trust? »* (Stolle e Marschall, 2008).

Le autrici sostengono che se il tema centrale per la creazione di fiducia è la diversità tra i soggetti che interagiscono reciprocamente, le associazioni non rappresentano certamente il luogo ideale all'interno del quale ricercare la propensione alla fiducia degli individui. Le associazioni, spesso, uniscono persone con simili background e interessi, creano dei gruppi omogenei al proprio interno. La probabilità che diventino luogo non tanto di confronto quanto di aggregazione di persone con interessi, estrazione socio-economica ed etnia simili, è molto alta, perdendo parte di quella funzione estremamente positiva che la letteratura gli ha tradizionalmente assegnato. A fronte di questa problematica e a fronte dell'alta probabilità del processo di autoselezione<sup>6</sup> all'interno delle associazioni, è opportuno allargare ulteriormente il raggio d'azione nell'analizzare le tipologie di relazioni individuali, consci che prendere in considerazione tutte le tipologie rappresenta un'impresa impossibile.

Non tutte le relazioni sociali, infatti, si esauriscono all'interno di contesti formalizzati quali le associazioni.

Nella realtà vi possono essere sia dei contesti simili alle associazioni che però non godono di un riconoscimento formale (centri sociali, comitati di quartiere, ecc...),

---

<sup>6</sup> *«This is a classic problem of endogeneity. People who trust more might be more easily drawn to membership in associations, whereas people who trust less might not join in the first place»* (Stolle, 2002).

che relazioni personali e totalmente informali con familiari, amici, conoscenti, compagni, colleghi di lavoro, vicini di casa.

Pinchler e Wallace (2007) osservano congiuntamente le due dimensioni cercando di comprenderne la relazione. I due autori ipotizzano che le due dimensioni non siano complementari tra loro, come sostenuto da parte della letteratura<sup>7</sup>, ma che tra i due viga un rapporto di sostituzione: nei luoghi contraddistinti da una debole partecipazione formale alle associazioni vi saranno forme più forti di relazioni informali e viceversa. Essi, inoltre, legano l'alternanza tra le due dimensioni alla tipologia di *welfare state* presente nel territorio: Stati contraddistinti da regimi universalistici vedranno la presenza maggioritaria del capitale sociale formale, in quanto esso viene direttamente incoraggiato dalle istituzioni, gli Stati contraddistinti da altri regimi di welfare, invece, vedranno la prevalenza delle relazioni informali, considerate sostitute del supporto statale. L'esito della loro analisi, però, smentisce parzialmente le ipotesi iniziali. Solo nei paesi del Nord Europa, contraddistinti da welfare state universali, il risultato atteso viene confermato, negli altri casi sembrerebbe essere predominante il contesto culturale di riferimento nel determinare la predominanza di una forma di capitale sociale sull'altra. Dalla loro analisi, però, emerge un'ulteriore componente che non molto spesso viene considerata all'interno delle analisi sul capitale sociale: la componente familiare. La fascia mediterranea dei paesi europei, infatti, da un lato mostra livelli molto bassi sia di capitale sociale formale che informale ma, dall'altro, presenta valori molto elevati di affidamento alle reti familiari. L'ipotesi, dunque, è che l'assenza di un welfare state efficiente e di una "comunità civica" vigorosa, venga compensata da un legame molto forte con la famiglia, vista come principale fonte di sicurezza e luogo di socializzazione.

La relazione tra le diverse forme di capitale sociale e il welfare state, qui solo accennato, è in realtà molto più articolato e complesso. Nel terzo capitolo si provvederà ad un suo approfondimento.

Nonostante la letteratura sul tema sia molto più scarna rispetto alle altre dimensioni prese fin qui in considerazione, riteniamo che questa dimensione sia

---

<sup>7</sup> Coleman e Bourdieu sostenevano che il capitale sociale formale fosse legato a quello informale attraverso relazioni dense di supporto sociale e networking sociale.

centrale per una corretta comprensione del capitale sociale. L'adesione formale ad un'associazione, infatti, può essere influenzata da una serie di variabili contestuali ed istituzionali che nulla hanno a che fare con la propensione individuale alla cooperazione, alla fiducia, all'interesse verso la cosa pubblica. Lo stesso Putnam, tra l'altro, afferma che le reti formali e quelle informali si rafforzano reciprocamente.

#### 1.3.4 LE *CIVIC NORMS*

Il rispetto di alcune norme considerate benefiche per l'intera collettività rappresenta, come visto nelle pagine precedenti, uno dei risultati attesi del capitale sociale. L'assenza dell'interesse per il "bene comune" e il forte individualismo della popolazione di Montegrano permisero a Banfield di stigmatizzare tutto il meridione d'Italia come "familista amorale", Putnam indicò come componente del capitale sociale le norme che regolano la convivenza. Coleman, tra i vari elementi presi in esame, sottolinea quello delle norme sociali che richiedono di uniformare l'interesse personale a quello della collettività.

Tutti gli studiosi del capitale sociale, nel susseguirsi delle varie definizioni, sottolineano come il rispetto dell'altro, della collettività, del luogo in cui si vive, rappresenti un aspetto centrale del *social capital*.

Il rispetto di alcune norme, infatti, è la base sulla quale costruire un forte civismo e una sana partecipazione alla vita politica e sociale della comunità di cui si fa parte. Knack e Keefer (1997) definiscono le *civic norms* come quelle soluzioni cooperative ai dilemmi del prigioniero che non impongono costi (se non in modo irrisorio) ai non giocatori. Per molti problemi di azione collettiva, sostengono gli autori, le norme che comportano soluzioni cooperative impongono delle esternalità negative a chi non partecipa. Nel classico gioco del dilemma del prigioniero, ad esempio, il payoff di due criminali che cooperano sarebbe più alto se entrambi non rivelassero la verità.

*«"Civic norms," such as the norm against littering, are defined here as those that resolve prisoner's dilemmas without imposing substantial external costs on other*

*parties (unlike cartel arrangements, for example) »*  
(Knack e Keefer, 1997:1254)

Le *civic norms* migliorano l'efficienza da un punto di vista collettivo, i benefici collettivi che una società ricava dall'averne un atteggiamento cooperativo, infatti, superano ampiamente i costi affrontati per ottenerlo.

Le norme sociali rappresentano un meccanismo che assicura l'osservanza del comportamento collettivamente desiderabile.

Questa dimensione viene tradizionalmente misurata osservando le risposte a domande circa comportamenti considerati esemplari. In gran parte delle indagini utilizzate per analizzare il capitale sociale (WVS, EVS, ESS) viene chiesto agli intervistati se giustificano o non giustificano una serie di comportamenti, in questo caso ne vengono presi in considerazione tre:

- Cercare di ottenere dallo Stato benefici ai quali non si ha diritto;
- Non pagare le tasse (o pagarle meno del dovuto) se si ha la possibilità;
- Non pagare il biglietto sui mezzi di trasporto pubblici.

L'attitudine individuale a questi tre comportamenti determina il grado di cooperazione posseduto dall'individuo, il rispetto per l'altro e per il bene comune. Il rispetto delle *civic norms* all'interno di un territorio, dunque, costituisce un importante elemento del capitale sociale e, così come la fiducia, può esserne considerato un effetto.

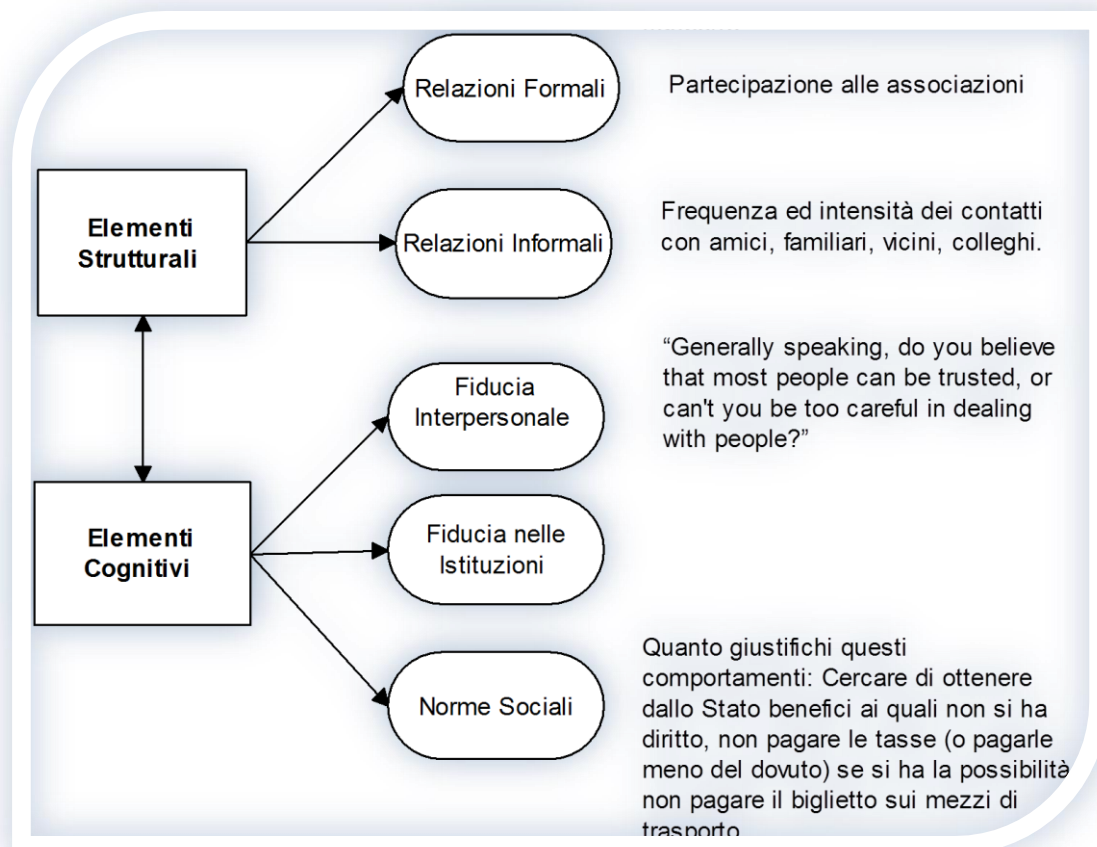
#### 1.4 MISURE DEL CAPITALE SOCIALE IN EUROPA E IN ITALIA

Per ogni dimensione del capitale sociale, la letteratura ha individuato diversi indicatori. Il tema più spinoso, come visto nei paragrafi precedenti, riguarda gli elementi strutturali del capitale sociale: cosa si intende per partecipazione alle associazioni? Le associazioni sono tutte uguali? Come misurare le relazioni informali? La figura 1.2 sintetizza le modalità con le quali le varie dimensioni sono state tradizionalmente misurate e la tabella 1 mostra una rassegna di alcuni



degli autori esaminati in questo elaborato, evidenziando gli indicatori da loro utilizzati per misurare il capitale sociale. Per alcune dimensioni, successivamente, verranno operate delle scelte relativamente alle variabili da utilizzare.

**Figura 1.2 Le dimensioni del capitale sociale e modalità di misurazione**



**Tabella 1 Rassegna della letteratura su misure del capitale sociale**

<b>Autori</b>	<b>Anno</b>	<b>Obiettivo dello studio</b>	<b>Misure</b>
Putnam	1993, 2000	Trovare le cause delle differenti performance istituzionali nelle regioni italiane, cause del declino del capitale sociale negli U.S.A.	1) numero delle associazioni; 2) lettori di giornali; 3) voto alle elezioni; 4) voto di preferenza
Knack e Keefer	1997	Relazione tra capitale sociale e sviluppo economico	1) social norms; 2) social trust
Paxton	1999	Verifica delle ipotesi di Putnam	1) associazionismo; 2) general Trust; 3) fiducia nelle istituzioni
Hall	1999	Verifica delle ipotesi di Putnam in UK	1) organizzazioni volontarie; 2) fiducia generalizzata
Rothstein	2001	Verifica delle ipotesi di Putnam in Svezia	1) organizzazioni volontarie; 2) fiducia generalizzata
Paxton	2002	Relazione tra capitale sociale e democrazia	1) social trust; 2) associazioni connesse; 3) associazioni isolate
Costa e Kahn	2003	Verifica delle ipotesi di Putnam	1) attività di volontariato; 2) partecipazione formale; 3) attività giornaliera; 4) uscire con gli amici
Beugelsdijk e Van Schaik	2005	Misura del capitale sociale a livello regionale e impatto sulla crescita economica	1) partecipazione alle associazioni; 2) fiducia generalizzata
Van Oorschot e Arts	2005,2006	Relazione tra generosità del welfare state e capitale sociale	1) social networks; 2) social trust; 3) social norms
Rothstein, Stolle	2008	Relazione tra Capitale sociale e istituzioni	1) fiducia nelle istituzioni; 2) fiducia generalizzata
Sabatini	2009	Analisi comparata del capitale sociale nelle regioni italiane	1) bonding s.c; 2) bridging s.c; 3) linking s.c; 4) trust
Griesshaber e Geys	2010	Relazione tra capitale sociale e corruzione	1) partecipazione ai network inclusivi; 2) partecipazione ad associazioni connesse; 3) partecipazione ad associazioni isolate
Rodriguez-Pose e Storper	2011	Relazione tra Capitale sociale e istituzioni	1) Associazionismo formale; 2) Relazioni informali
De Blasio e Nuzzo	2012	Relazione tra capitale sociale e disuguaglianza in Italia	1) partecipazione referendum; 2) tasso di donazione sangue; 3) social norms; 4) interesse per la politica
Ferragina	2013	Relazione tra familismo amorale e azione collettiva	1) partecipazione formale; 2) partecipazione informale; 3) fiducia nelle istituzioni; 4) familismo amorale; 5) fiducia interpersonale
Doh	2014	Relazione tra capitale sociale e qualità istituzionale	1) fiducia generalizzata; 2) fiducia istituzionale; 3) partecipazione passiva; 4) partecipazione attiva; 5) civic norms.

## 1.5 L'APPROCCIO ISTITUZIONALE AL CAPITALE SOCIALE

In queste pagine più volte è stato fatto riferimento alle istituzioni, alla fiducia verso le istituzioni, al ruolo che esse potrebbero avere nella creazione di capitale sociale e come quest'ultimo possa migliorarne la qualità.

Se buona parte dei teorici del capitale sociale, infatti, ritiene che tutte le dimensioni del *social capital* non solo abbiano un'influenza positiva sulle istituzioni ma che ne determinino anche la qualità dell'operato, vi sono alcuni teorici "istituzionalisti" che ritengono questa prospettiva molto pessimistica e poco realistica.

Se i primi avessero ragione, affermano gli istituzionalisti, e il capitale sociale fosse determinato da elementi storici e culturali<sup>8</sup>, non ci sarebbe alcun modo di poter assistere ad una sua variazione. Se il capitale sociale è storicamente determinato, chi ne è ricco oggi ne sarà ricco anche domani e viceversa. Seguendo questa prospettiva, quindi, il rapporto con le istituzioni sarebbe unidirezionale: la presenza di fiducia interpersonale, la diffusione delle norme sociali e di reciprocità, un forte interesse per la cosa pubblica e una partecipazione attiva della popolazione faranno sì che le istituzioni lavorino meglio, che l'efficienza del loro operato sia più elevata.

Gli "istituzionalisti", invece, sostengono che la direzione di causalità tra la *good governance* e il capitale sociale vada dal primo al secondo fenomeno. Sostengono che le istituzioni, con il loro operato, siano in grado di influenzare direttamente il capitale sociale della cittadinanza. Le istituzioni, infatti, possono agevolare od ostacolare la formazione di associazioni sul territorio, possono o meno interpellare la cittadinanza, rendere conto ai cittadini delle loro azioni. Le istituzioni e chi lavora al loro interno possono modificare il capitale sociale.

Prima di affrontare il tema in modo più specifico, però, è opportuno comprendere cosa si intende per qualità istituzionale e quali sono gli elementi che la influenzano.

---

<sup>8</sup> Putnam sostiene che è stata la civiltà dei comuni, come palestra di partecipazione civica e di autogoverno, la fonte della dotazione di capitale sociale delle regioni del centro-nord dell'Italia; mentre è al modello feudale della monarchia normanna che viene attribuita la responsabilità dell'assenza di reti orizzontali di solidarietà e di partecipazione democratica delle regioni del meridione d'Italia.

## CAPITOLO 2. LE ISTITUZIONI E LA QUALITÀ ISTITUZIONALE

---

### 2.1 LE ISTITUZIONI

Il rapporto tra istituzioni e capitale sociale, come visto nel capitolo precedente, è complesso, articolato. Nonostante la letteratura sul capitale sociale sia oramai molto vasta, questo particolare aspetto è ancora piuttosto *underresearched*.

Prima di affrontare il nodo centrale del presente elaborato, però, è opportuno introdurre il tema delle istituzioni, provando a definirle e a capire cosa si intende per qualità delle stesse.

Negli ultimi 20 anni, all'interno della letteratura socio-economica e non solo, è stato reintrodotta un protagonista che per tanto tempo era scomparso dal dibattito pubblico: le istituzioni. Nonostante importanti autori come Adam Smith e John Stuart Mill avessero in passato sottolineato l'importante ruolo svolto dalle istituzioni per la prosperità dei paesi, si dovranno aspettare gli anni '90 del secolo scorso affinché esse ritrovino un ruolo centrale all'interno del dibattito relativo alle cause fondamentali dello sviluppo economico.

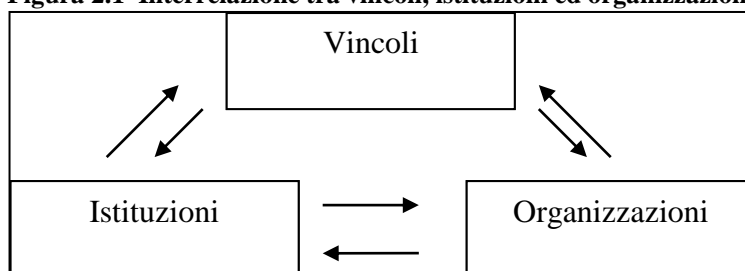
Douglass North, infatti, insignito del premio Nobel per l'economia nel 1993 per la sua opera "Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia", ha posto al centro dell'attenzione le istituzioni, i vincoli che da esse dipendono e le organizzazioni politiche ed economiche che operano all'interno di un quadro normativo e sociale determinato dalle prime.

«Per istituzioni si intendono le regole del gioco di una società, i vincoli che gli uomini hanno definito per disciplinare i loro rapporti» (North, 1990).

Le istituzioni, dunque, sono endogene alla società, vengono stabilite, create e modificate dagli individui che la popolano. In contesti diversi, quindi, sarà legittimo aspettarsi la presenza di istituzioni diverse.

North, interrogandosi sul ruolo svolto dalle istituzioni all'interno del processo di sviluppo economico, mette in risalto i limiti della teoria neoclassica in quanto non considera al suo interno la presenza delle istituzioni e, inoltre, formalizza una distinzione fondamentale nello studio delle istituzioni: la distinzione tra i "giocatori" e le "regole del gioco", tra le organizzazioni e le istituzioni stesse. Uno degli assunti principali della teoria istituzionalista, infatti, si basa sull'idea che una società nasce, prende forma e si evolve grazie all'interazione tra le istituzioni, i vincoli che da esse conseguono, e le organizzazioni.

**Figura 2.1 Interrelazione tra vincoli, istituzioni ed organizzazioni**



Le istituzioni assolvono a tre compiti fondamentali:

- riducono l'incertezza nei rapporti sociali;
- abbassano i costi di transazione;
- garantiscono l'applicazione dei diritti di proprietà.

Esse, riducendo l'incertezza e creando delle regolarità nella vita quotidiana, comprendono ogni vincolo concepito dall'individuo al fine di regolare l'interazione con gli altri esseri umani. I vincoli, quindi, modellano gli incentivi che sono alla base dello scambio sociale, politico ed economico all'interno di una collettività, costituendo il contesto all'interno del quale gli individui agiscono: è attraverso il loro cambiamento che si assiste all'evoluzione della società.

I vincoli, distinguibili in due tipologie, costituiscono l'elemento di congiunzione tra le istituzioni e le organizzazioni che operano all'interno del contesto da esse delineato. La prima tipologia è costituita dai vincoli formali che, riducendo i costi di informazione, di controllo, di garanzia e di applicazione degli accordi, vengono indicati come possibili soluzioni agli scambi complessi. Essi comprendono: le

regole politiche, le regole economiche e i contratti, le prime determinano le seconde, anche se le due tipologie di regole interagiscono tra loro modificandosi vicendevolmente.

Ma le regole formali, anche nel sistema economico più sviluppato, rappresentano solo una piccola parte dei limiti alle azioni, basti pensare che le stesse regole formali producono esiti differenti in sistemi sociali differenti.

Nonostante le regole formali possano essere modificate abbastanza rapidamente, alcune tipologie di comportamento, di credenze, di abitudini, persistono nella società. Queste ultime costituiscono i vincoli informali che, nonostante non siano specificati in alcun modo ufficiale, necessitano di molto più tempo per essere modificati e, in alcuni casi, adattarsi ai vincoli formali, forte è infatti la tensione tra regole formali modificate e la persistenza dei vincoli informali. La loro origine è da ricondursi alla cultura, la quale, nel breve periodo, è determinante nello stabilire le modalità di trattamento ed utilizzo dell'informazione, diventando responsabile della maniera in cui i vincoli informali vengono definiti.

«I vincoli informali costituiscono delle regole che non sono mai state concepite consciamente ma che tutti hanno interesse a rispettare»

Sugden (1986).

North individua tre tipologie di vincoli informali: le estensioni, modificazioni ed elaborazioni di regole formali già esistenti, le norme di comportamento sanzionate dalla società e le condotte individuali sanzionate individualmente.

A destreggiarsi tra vincoli ed istituzioni vi sono le organizzazioni, costituite da gruppi di individui uniti dall'obiettivo di raggiungere uno scopo.

Per organizzazioni è possibile intendere gli apparati politici (i partiti, i parlamenti, i consigli comunali), gli apparati sociali (le chiese, i club), gli apparati educativi (le scuole, le università).

Il contesto istituzionale e le organizzazioni si condizionano reciprocamente, influenzandone la nascita e l'evoluzione reciproca utilizzando un'opportuna combinazione di vincoli formali ed informali.

Vi sarà, quindi, una situazione di equilibrio istituzionale quando tutte le organizzazioni con potere contrattuale non riterranno vantaggioso investire risorse per modificare gli accordi precedentemente presi, ma mantenere lo status quo.

Potrà esservi, invece, un cambiamento istituzionale, quando le organizzazioni considereranno vantaggioso investire delle risorse per effettuare delle modifiche marginali a quell'insieme di regole, norme e garanzie di applicazione che costituiscono l'ordinamento stesso. Il processo di cambiamento potrà essere graduale o discontinuo.

Può infatti accadere che, a causa di un cambiamento dei prezzi relativi, gli accordi precedentemente presi tra istituzioni ed organizzazioni non siano più in grado di minimizzare i costi di transazione, rendendo conveniente ad una o più organizzazioni il graduale cambiamento degli accordi. Se per quel che riguarda il cambiamento di una regola formale, però, è "sufficiente" il cambiamento o la non osservazione della norma stessa, le cose cambiano quando si ha a che fare con le regole informali, queste richiedono più tempo per essere modificate.

Un cambiamento di tipo discontinuo, generalmente frutto di una rivoluzione o di un atto violento, nonostante le apparenze, sostiene North, non provoca degli effetti così innovativi e duraturi come auspicato da chi lo sostiene. Se da una parte, infatti, è possibile assistere ad un cambiamento immediato delle regole formali, lo stesso non può essere detto per quelle informali. Esse, essendo estensioni, modificazioni ed elaborazioni di regole formali già esistenti, riflettono le norme formali bruscamente modificate. In questo modo si assisterà ad una contrapposizione tra norme formali modificate e norme informali che necessitano di tempi molto più lunghi per essere modificate.

È utilizzando questo quadro teorico, quindi, che Douglass North provò a comprendere cosa determina lo sviluppo economico di un Paese piuttosto che di un altro.

La letteratura che si è occupata di definire le istituzioni come determinanti fondamentali dello sviluppo economico è piuttosto vasta, l'interrogativo principale riguarda la qualità delle istituzioni, cosa fa sì che alcune istituzioni siano favorevoli allo sviluppo ed altre no, nonché i processi di cambiamento istituzionale.

Alchian (1950) prevedeva che le istituzioni inefficienti sarebbero state prima o poi eliminate e solo le istituzioni efficienti, in grado di generare un sistema di vincoli propenso alla creazione e al sostentamento dello sviluppo economico, sarebbero sopravvissute. Le istituzioni meno efficienti, rendendosi conto dei margini di miglioramento realizzabili tramite l'imitazione delle altre, avrebbero adottato delle modifiche istituzionali. Il processo di imitazione istituzionale, quindi, sarebbe proseguito fino a quando tutte le istituzioni sarebbero state in grado di sostenere il processo di sviluppo economico.

Nella realtà, però, i rendimenti delle istituzioni sono diversi, probabilmente perché riflettono le molteplici capacità dei sistemi istituzionali di ridurre i costi di transazione. A causa dell'imperfezione dei mercati e degli elevati costi di transazione, il percorso di crescita economica è diseguale per i diversi Paesi ed è regolato dai diversi modelli soggettivi di comportamento. Gli attori, infatti, sono caratterizzati per avere una diversa concezione della realtà, un diverso set di informazioni disponibili. Essi si sforzeranno per non perdere la rotta nel sentiero di crescita economica, ma la loro modalità di decifrazione della complessità dell'ambiente è diversa.

È possibile distinguere diverse tipologie di istituzioni.

Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J., (2005) distinguono le istituzioni economiche da quelle politiche sostenendo che le prime sono indispensabili nel determinare lo sviluppo economico. Esse influenzano la struttura degli incentivi economici in una società, aiutano nell'allocazione delle risorse nel modo più efficiente possibile, organizzano la produzione economica del Paese stesso, determinando non solo la performance economica ma anche il modo in cui le risorse saranno distribuite nel futuro. Le istituzioni politiche, invece, delineano la distribuzione del potere politico, regolano i conflitti di interesse tra i diversi gruppi in merito alla distribuzione delle risorse. Il quadro offerto dagli economisti, lungi dall'essere statico, implica un forte dinamismo tra istituzioni e attori che operano nel contesto da esse delineato.

Le istituzioni, come visto, sono determinate dalle società all'interno delle quali sono radicate ed inoltre, all'interno di ogni società, vi sono dei gruppi che opterebbero per tipologie di istituzioni e sistemi distributivi diversi; il

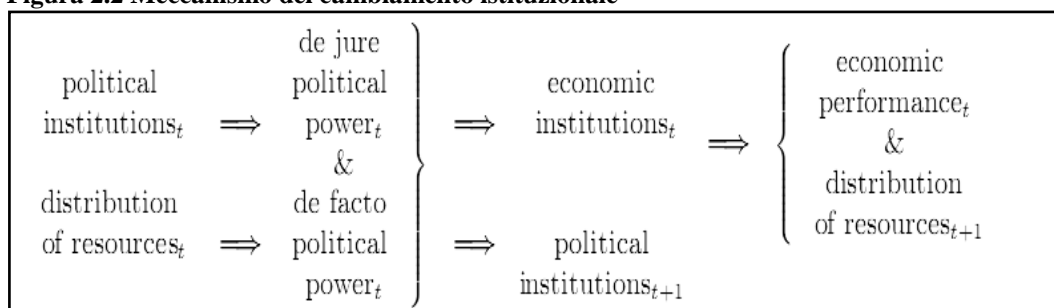


cambiamento istituzionale, quindi, avverrà tramite lo scontro/confronto tra tali gruppi. A differenti gruppi di interesse della società corrispondono diverse tipologie desiderate di istituzioni economiche, sarà il gruppo più forte a vincere e a far prevalere sugli altri la propria tipologia di istituzioni. La forza del gruppo di interesse si misura dall'entità del suo potere politico, anch'esso endogeno alla società.

I gruppi che detengono il potere politico, la cui distribuzione è determinata dalle istituzioni politiche, possono plasmare le istituzioni economiche, le quali determinano le performance economiche, attraverso gli investimenti nel capitale fisico e umano, nella tecnologia e nell'organizzazione della produzione (Acemoglu, Robinson, 2010).

È possibile distinguere un potere politico *de jure*, con il quale si intende il potere che deriva dalle istituzioni politiche della società che determinano gli incentivi degli attori chiave della sfera politica, e il potere politico *de facto*, che deriva dall'abilità del gruppo di impegnarsi in azioni collettive o usare la forza o altri canali per fare attività di lobbying (Acemoglu, Robinson, 2006).

**Figura 2.2 Meccanismo del cambiamento istituzionale**



Fonte: Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J., (2005)

All'interno di questo quadro estremamente dinamico, emergono degli elementi che, però, possono rallentare il processo di cambiamento. Le istituzioni politiche e il sistema di distribuzione delle risorse, infatti, sono contraddistinti da una certa avversione al cambiamento e, inoltre, influenzano direttamente sia il funzionamento delle istituzioni economiche che la bontà della performance economica.

Altra distinzione fondamentale è quella di Rothstein (2011) che distingue le istituzioni redistributive da quelle efficienti. Le prime hanno lo scopo di spostare risorse da un gruppo a un altro, a livello formale ne sono esempi il sistema pensionistico e quello fiscale, a livello informale, invece, vi sono le reti di solidarietà, le relazioni familiari e di parentela, il familismo e alcune tipologie di corruzione e il *rent-seeking*. Queste istituzioni esistono, fondamentalmente, in quanto gli attori vi ricorrono per massimizzare i propri guadagni e le proprie posizioni di potere.

Le istituzioni efficienti, invece, sono in grado di apportare un miglioramento del benessere di tutti gli attori di uno specifico sistema di scambio. Il capitale sociale, secondo Rothstein, rientra all'interno di queste istituzioni, esse si contraddistinguono per essere in grado di incentivare la cooperazione tra gli individui.

Se per Rothstein il capitale sociale costituisce un'istituzione efficiente, per North è ai vincoli informali, che nascono dalle regole formali e si affermano per risolvere specifici problemi di scambio diventando norme istituzionali, che si deve rivolgere l'attenzione per comprendere perché in contesti differenti vi sono istituzioni e performance economiche diverse.

Ricordando come per vincoli informali si intendano le estensioni, elaborazioni e modificazioni delle regole formali, le norme di comportamento sanzionate dalla società e le condotte individuali sanzionate internamente, è possibile sostenere che per North, anche se non lo nomina esplicitamente, è alle diverse dotazioni di capitale sociale che bisogna prestare attenzione per analizzare le performance economiche ed istituzionali.

Prima di analizzare il rapporto tra i due fenomeni, però, occorre chiarire cosa si intende per qualità istituzionale e come sia possibile misurarla.

## 2.2 LA QUALITÀ ISTITUZIONALE

Negli ultimi venti anni l'interesse per la *governance*<sup>9</sup> è incrementato a livello esponenziale. Le motivazioni di tale interesse sono ben esplicitate da Arndt e Oman (2007) che ne individuano sostanzialmente quattro. Innanzitutto l'incremento degli investimenti internazionali nei Paesi in via di sviluppo e la necessità, da parte degli investitori, di decidere dove investire il proprio denaro e di monitorare l'andamento politico-economico del paese prescelto ha, di fatto, sollevato l'attenzione sul tema della *governance* e sulla necessità di individuarne degli indicatori. Altro fattore propulsivo è stata la fine della guerra fredda che, ponendo fine allo scontro tra ideologie, ha sollevato sia l'interesse che la necessità di avere maggiori informazioni su quei Paesi che fino a poco tempo prima orbitavano attorno all'Unione Sovietica. Altro elemento cruciale per il rinnovato interesse per la qualità istituzionale è stata la consapevolezza del fallimento delle politiche economiche sostenute dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale negli anni '80 e '90 nei Paesi in via di sviluppo. Il sostanziale fallimento del "Washington Consensus", basato sull'idea che la crescita economica potesse essere incentivata tramite la deregolamentazione dei mercati, la riduzione della spesa pubblica e privatizzazioni su larga scala, ha portato a riconoscere che la forza e la competitività dei mercati devono andare di pari passo con un irrobustimento della *governance*.

Ultimo elemento preso in esame dagli autori è l'interesse mostrato a livello internazionale sull'opera di Douglass North.

Nonostante il crescente interesse, però, la qualità istituzionale, come già visto per il capitale sociale, non gode di una definizione univoca. L'interesse per la *governance*, quindi, può essere inteso come una reazione alla dimostrazione empirica che lo stabilire democrazie rappresentative e libere ed eque elezioni non è sufficiente per far sì che paesi poveri abbiano performance migliori e incrementino il livello di benessere della popolazione.

---

<sup>9</sup> In letteratura le espressioni "*governance*", "qualità istituzionale" e "istituzioni" vengono utilizzate come sinonimi creando ambiguità a livello definitorio.

Partendo dall'assunto che le funzioni economiche fondamentali delle istituzioni sono, da un lato, ridurre i costi di transazione e garantire certezza e prevedibilità alle interazioni sociali e, dall'altro, facilitare il coordinamento tra gli agenti economici, Alonso e Garcimartín (2009) hanno individuato quattro criteri in base ai quali la qualità istituzionale dovrebbe essere valutata:

- efficienza statica: la capacità di promuovere comportamenti che riducono i costi sociali;
- credibilità: la capacità di definire contratti credibili nel tempo, creando un contesto normativo che effettivamente condizioni l'agire individuale;
- sicurezza: la capacità di ridurre le incertezze legate alle interazioni umane;
- adattabilità: l'abilità di essere in grado di anticipare i cambiamenti sociali e di produrre quegli incentivi in grado di aiutare gli individui ad adeguarsi ai cambiamenti.

La necessità di stabilire dei criteri deriva dal fatto che nel corso degli anni vari autori si sono cimentati nello sforzo di stabilire una definizione del fenomeno. Sottolineando il suo legame intrinseco con il fenomeno della globalizzazione, Sørensen (2004, 62) definisce la *governance* come un'attività internazionale, transgovernativa e transnazionale che comprenderebbe non solo i governi ma anche le organizzazioni non governative e gli altri attori non statali.

La prospettiva internazionalista, evidenziando il carattere tridimensionale della *governance* e il declino dello Stato-Nazione, fa risaltare il ruolo di nuovi attori internazionali fino a poco tempo fa esclusi dal processo decisionale. Sulla stessa lunghezza d'onda si trovano R. O. Keohane e J. Nye (2007) che per *governance* intendono i processi e le istituzioni, sia formali che informali, che orientano e controllano le attività collettive di un gruppo.

Anche le organizzazioni internazionali (World Bank, Organizzazione delle Nazioni Unite e Fondo Monetario Internazionale) negli anni '90 hanno ricominciato ad interessarsi al tema, considerandolo fondamentale per la crescita economica; nel 1996 il FMI in un rapporto sulla crescita globale sostenibile affermava che la promozione della *good governance* costituiva un elemento

essenziale della prosperità economica<sup>10</sup>. Anche l'UE, nella Quinta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, sottolinea la centralità rivestita dalla qualità delle istituzioni. Nella relazione è infatti possibile leggere:

« Gli economisti sono sempre più convinti del fatto che la qualità delle istituzioni può avere effetti importanti sulla crescita economica e sullo sviluppo in generale.

In particolare, la presenza di istituzioni scadenti può ostacolare l'efficacia delle strategie di sviluppo regionale».

(Commissione Europea, 2010)

Cosa si intende, quindi, per qualità delle istituzioni e come esse possono essere centrali per lo sviluppo socio-economico nazionale e regionale?

La stessa Banca Mondiale, nell'ultimo trentennio, ha più volte ridefinito il concetto di *governance* per meglio adattarlo alla mutevolezza della realtà. Per *governance* si può intendere, quindi, il modo in cui il potere è esercitato nella gestione delle risorse economiche e sociali di un paese ai fini dello sviluppo (World Bank, 1989), successivamente la definizione è stata meglio specificata sottolineandone tre aspetti (WB, 1994):

- 1) la forma del regime politico;
- 2) i processi di esercizio del potere nella gestione delle risorse;
- 3) la capacità del governo di formulare ed implementare adeguate politiche e funzioni.

La definizione attualmente in uso dalla World Bank, «*Governance consists of the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes the process by which governments are selected, monitored and replaced; the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies; and the respect of citizens and the state for the institutions that govern*

---

<sup>10</sup> Partnership for Sustainable Global Growth, Interim Committee Declaration Washington, D.C. September 29, 1996

*economic and social interactions among them.*» (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2005), sottolinea ulteriormente il ruolo svolto da tradizioni e istituzioni.

Rothstein e Teorell (2008) avanzano alcune critiche e a questa definizione, ormai ampiamente utilizzata. Come diversi altri studiosi la considerano troppo ampia, in grado di includere molti fenomeni senza però entrare nello specifico. Per esempio, scrivono gli autori, la definizione non è in grado di distinguere le questioni relative all'accesso al potere da quelle relative all'esercizio del potere, non distingue tra il contenuto di certe politiche e le procedure con le quali esse vengono stabilite.

L'*Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) sottolinea (OECD, 1995) come la definizione della Banca Mondiale includa anche il ruolo delle autorità pubbliche nello stabilire un ambiente in cui gli operatori economici possano funzionare e nel determinare la distribuzione dei benefici.

L'UNDP definisce la *governance* come quel sistema di valori, politiche ed istituzioni tramite il quale una società gestisce la sfera politica, economica e sociale sia all'interno del proprio territorio che nel rapporto con gli altri Stati.

È la modalità con la quale una società organizza se stessa per prendere ed attuare decisioni. Include i meccanismi e i processi con i quali i cittadini articolano i loro interessi, mediano tra le loro differenze ed esercitano i loro diritti. Ne fanno parte le leggi, le istituzioni e le pratiche che limitano e forniscono gli incentivi per gli individui, i gruppi e le imprese. La *governance* include le dimensioni sociali, politiche ed economiche ed è operativa a qualsiasi livello: dal villaggio al mondo intero. (UNDP, 2000 )

La *governance* starebbe ad indicare, quindi, il funzionamento di quel sistema composto da istituzioni formali ed informali, vincoli ed organizzazioni.

Molto acceso è in letteratura il dibattito sulla qualità istituzionale intesa come causa fondamentale dello sviluppo, essa è ritenuta fondamentale per la crescita economica (Acemoglu, Johnson, Robinson 2001; Easterly, Levine, 2003; Hall, Jones 1999; Knack, Keefer 1995; Rothstein, Teorell 2008). La Porta, Lopez-De-Silanes, Shleifer, Vishny, (1999) intendono per *good governance* quella che è positiva per lo sviluppo economico ma, in questo modo, tutti gli effetti non economici vengono ignorati. La qualità delle istituzioni, infatti, ha importanti

risvolti non economici, sia a livello individuale che a livello aggregato. Un'alta qualità istituzionale è associata ad basso livello di povertà ed ineguaglianza (Gupta, Davoodi, Alonso-Terme, 2002), ad un più alto livello di istruzione e salute (Mauro 1998; Gupta, Davoodi, Alonso-Terme 1998), alla felicità soggettiva (Frey, Stutzer 2000; Heliwell 2003); al capitale umano generalmente inteso (Holmberg, Rothstein and Nasiritousi 2009).

Le definizioni viste fin ora presentano diversi punti deboli. Se da un lato confondono le procedure con le quali giungere a determinate politiche con le politiche stesse, dall'altro si focalizzano esclusivamente sull'esito del processo politico senza menzionare le modalità con le quali giungere ad esso. Keefer muove questa critica che dovrebbe fungere da avvertimento a chiunque tenti di definire cosa è la qualità istituzionale:

*«If the study of governance extends to all questions related to how groups of people govern themselves ..., then there are few subjects in all of political science and political economy that do not fall within the governance domain.»*

(Keefer, 2004)

Per evitare, dunque, di giungere ad una definizione che, nel tentativo di comprendere tutti gli aspetti della *governance*, finisca per non avere alcun significato specifico, Rothstein e Teorell ricercano delle caratteristiche dei sistemi istituzionali che siano rinvenibili a livello globale.

*«Our argument is that it is important not to conflate a country's specific institutional configurations with the basic norm that underlie these institutions we have to look for some basic norm that characterizes their institutional systems as a whole.»*

Rothstein e Teorell (2008)

Rothstein e Teorell, però, anziché utilizzare l'espressione *good governance* preferiscono parlare di *quality of government*. Essi legano il concetto di qualità delle istituzioni a quello di imparzialità intesa come criterio normativo che regola

l'esercizio del potere da un punto di vista procedurale. Secondo gli autori, si ha un'elevata qualità istituzionale quando, nell'implementazione di leggi e politiche, i funzionari pubblici seguono le regole stabilite precedentemente per legge e non prendono in considerazione il caso/cittadino particolare, quando le leggi e i regolamenti vengono applicati su tutti i cittadini in egual modo e non differenziando in base ai casi specifici.

Questa definizione strettamente procedurale implica, quindi, l'assenza di favoritismi e la "neutralizzazione dei rapporti personali" nell'esercizio del potere pubblico. Secondo gli autori, quindi, la *quality of government* è l'esatto opposto della corruzione.

Dopo aver accennato a cosa si intende per qualità istituzionale, dunque, è opportuno comprendere come essa possa essere misurata e come essa si distribuisca a livello internazionale.

## 2.3 LE MISURE DELLA QUALITÀ ISTITUZIONALE

### 2.3.1 I *WORLDWIDE GOVERNANCE INDICATORS*

Molteplici sono gli indicatori con i quali la qualità istituzionale viene misurata, tutti sono potenzialmente soggetti a critiche, fondamentalmente perché, nella maggioranza dei casi, basati su percezioni soggettive. In letteratura hanno trovato ampio spazio i *World Governance Indicators* (WGI) della World Bank: sei dimensioni della *governance* ognuna colta da un indicatore: *Voice and Accountability*, *Political Stability and Absence of Violence/Terrorism*, *Government Effectiveness*, *Regulatory Quality*, *Rule of Law*, *Control of Corruption*. Diverse sono le motivazioni che giustificano l'ampio e diffuso utilizzo di questi indicatori da parte della letteratura, sicuramente uno dei punti di forza dei WGI sta nel riuscire a considerare diversi aspetti legati alla *governance* e al non concentrarsi solo su un aspetto tralasciando gli altri (come fanno molti altri indicatori).

Le sei dimensioni vengono create utilizzando informazioni provenienti da 32 fonti diverse che riportano le esperienze di cittadini, imprenditori, esperti del settore sia



pubblico che privato e di ONG di tutto il mondo circa la qualità dei vari aspetti della *governance*. Le fonti sono di quattro tipologie diverse:

- indagini presso famiglie e imprese (9 fonti, tra cui Afrobarometro, Gallup, il Global Competitiveness Report);
- società produttrici di informazioni di *business* a scopi commerciali (4 fonti, tra cui Economist Intelligence Unit, Global Insight, Political Risk Services);
- organizzazioni non-governative (11 fonti, tra cui Global Integrity, Freedom House, Reporters Without Borders);
- organizzazioni del settore pubblico (8 fonti, tra cui gli indici CPIA per l'International Development Assistance della Banca Mondiale, la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo).

Tra il 1996 e il 2013, ultimo anno per il quale sono disponibili i dati allo stato attuale, i WGI coprono 215 Paesi. Poiché gli indicatori vengono calcolati normalizzando rispetto al valore medio, assumono un valore compreso tra  $\pm 2.50$  a seconda che abbiano performance inferiori o superiori alla media mondiale.

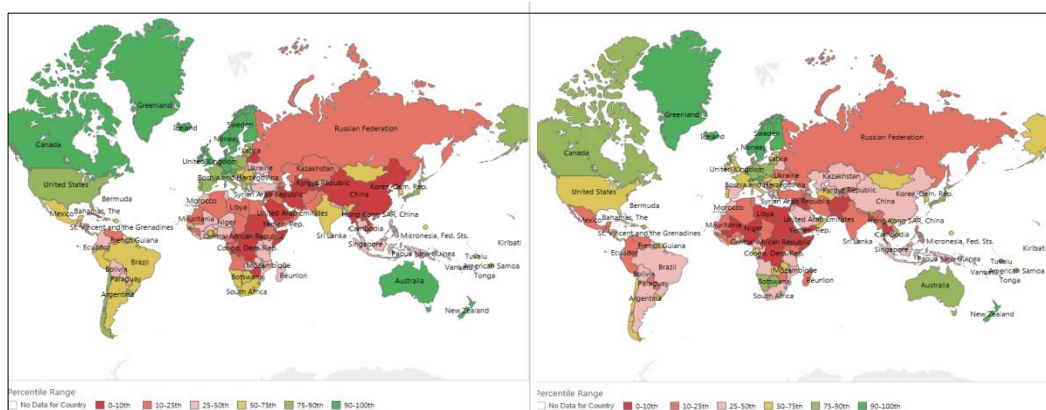
I sei indicatori riflettono fedelmente la definizione di *governance* utilizzata dalla Banca Mondiale (vedi sopra).

La prima parte della definizione, che sottolinea le modalità con le quali i governi vengono stabiliti, monitorati e sostituiti, viene colta da due indicatori:

- 1) ***Voice and Accountability***: mira a rilevare la percezione della partecipazione della cittadinanza alla selezione del governo, includendo anche la libertà d'espressione, di associazione e dei media.
- 2) ***Political Stability and Absence of Violence/Terrorism***: rileva la capacità del sistema politico di difendersi da attacchi incostituzionali, colpi di stato e atti terroristici.

La figura 2.3 mostra come i due indicatori si distribuiscono a livello internazionale.

**Figura 2.3. Voice and accountability, Political Stability and Absence of Violence/Terrorism, 2013**



Fonte: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*

I Paesi colorati nelle sfumature di verde sono quelli che presentano migliori performance nelle due dimensioni sotto indagine, nelle sfumature di rosso, invece, i Paesi che presentano i valori più bassi. È possibile notare come le migliori performance siano circostanziate agli Stati Uniti, Europa e Australia per entrambe le dimensioni.

La Tabella 2.1 mostra, per il 2013, i primi e gli ultimi cinque Paesi in graduatoria, con relativo punteggio.

**Tabella 2.1 Voice and accountability, Political Stability and Absence of Violence/Terrorism, 2013**

Paesi	VA	Paesi	PS
NORWAY	1,76	GREENLAND	1,91
DENMARK	1,68	ANGUILLA	1,59
SWEDEN	1,67	JERSEY, CHANNEL ISLANDS	1,48
SWITZERLAND	1,65	NEW ZEALAND	1,45
NEW ZEALAND	1,62	LIECHTENSTEIN	1,41
SOMALIA	-2,19	SYRIAN ARAB REPUBLIC	-2,68
TURKMENISTAN	-2,17	PAKISTAN	-2,59
ERITREA	-2,15	AFGHANISTAN	-2,47
EQUATORIAL GUINEA	-1,96	YEMEN, REP.	-2,35
UZBEKISTAN	-1,94	CONGO, DEM. REP.	-2,23

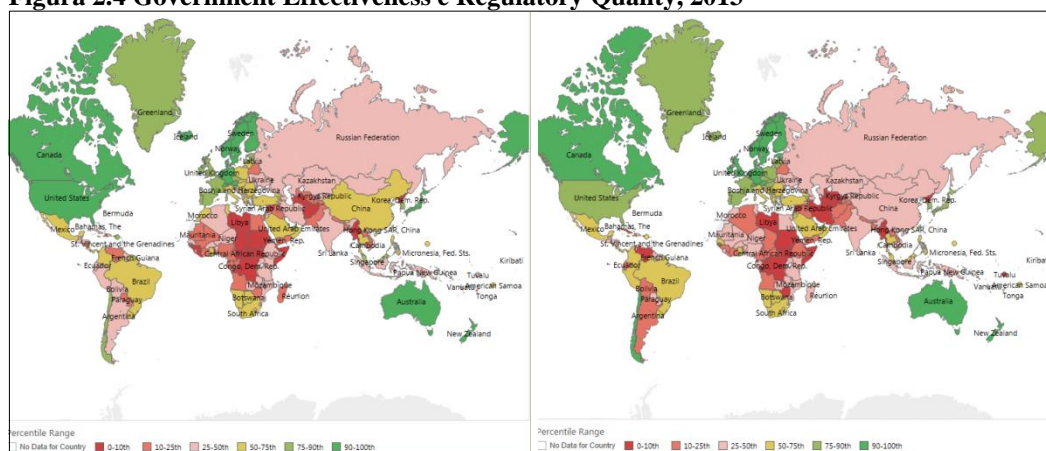
Fonte: elaborazione su dati WGI

La capacità del governo di creare delle politiche pubbliche e di metterle in atto viene misurata da altri due indicatori:

- 3) **Government Effectiveness**: misura la percezione della qualità del servizio pubblico, il grado di indipendenza della pubblica amministrazione dalle pressioni politiche, la qualità della formulazione e dell'implementazione delle politiche.
- 4) **Regulatory Quality**: misura l'abilità del governo nel formulare ed implementare leggi e politiche che permettano la nascita e lo sviluppo del settore privato in campo economico.

Anche in questo caso le performance migliori sono rinvenibili negli Stati Uniti e in Europa ma, rispetto alle dimensioni viste precedentemente, migliorano i dati relativi alla Russia e Paesi limitrofi e, soprattutto per la *Regulatory Quality*, eccellono Paesi quali Singapore e Cina.

**Figura 2.4 Government Effectiveness e Regulatory Quality, 2013**



Fonte: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*

La tabella 2.2 mostra, per le due dimensioni considerate, i primi e gli ultimi cinque Paesi in graduatoria nel 2013.

**Tabella 2.2 Government Effectiveness e Regulatory Quality, 2013**

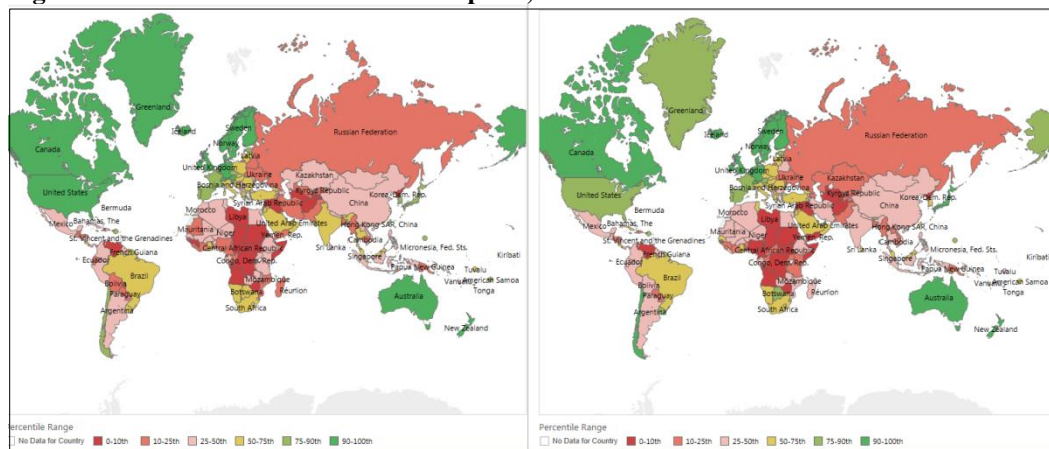
Paesi	GE	Paesi	RQ
FINLAND	2,17	SINGAPORE	1,96
SINGAPORE	2,07	HONG KONG SAR, CHINA	1,93
DENMARK	1,97	SWEDEN	1,89
SWEDEN	1,89	FINLAND	1,85
NORWAY	1,86	NEW ZEALAND	1,81
EQUATORIAL GUINEA	-1,59	LIBYA	-1,83
CONGO, DEM. REP. CENTRAL AFRICAN REPUBLIC	-1,59	TURKMENISTAN	-2,12
KOREA, DEM. REP.	-1,78	SOMALIA	-2,21
SOMALIA	-1,93	ERITREA	-2,23
	-2,21	KOREA, DEM. REP.	-2,52

Fonte: elaborazione su dati WGI

Le ultime due dimensioni individuate dalla Banca Mondiale fanno riferimento al rispetto che i cittadini e lo Stato nutrono per le istituzioni che regolano la loro vita quotidiana:

- 5) **Rule of Law**: considera il grado di legalità del Paese, in particolar modo la qualità dei diritti di proprietà, le forze armate, il sistema giudiziario.
- 6) **Control of Corruption**: cerca di misurare fino a che punto il potere pubblico viene esercitato per perseguire interessi personali, misurando sia la corruzione burocratica che la *grand corruption*.

**Figura 2.5 Rule of law e control of corruption, 2013**



Fonte: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*

Anche in quest'ultimo caso sono i soliti noti ad ottenere le migliori performance, ciò viene confermato dalla Tabella 2.3 che mostra nelle prime cinque posizioni solo Paesi Europei con l'importante eccezione della Nuova Zelanda.

**Tabella 2.3 Rule of law e control of corruption, 2013**

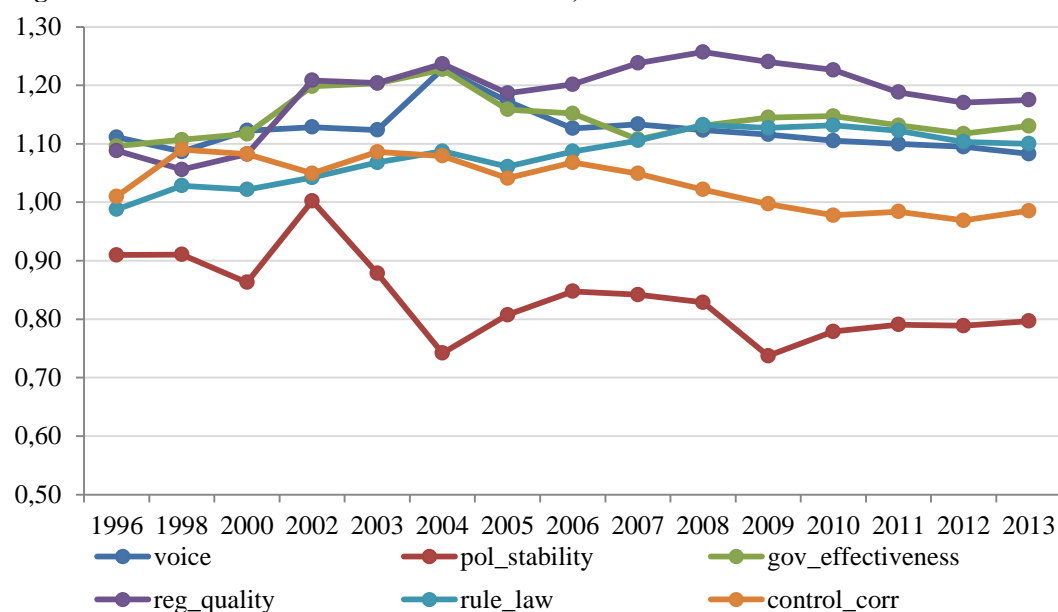
Paesi	RL	Paesi	CC
NORWAY	1,97	DENMARK	2,41
SWEDEN	1,95	NEW ZEALAND	2,35
FINLAND	1,93	SWEDEN	2,29
DENMARK	1,87	NORWAY	2,29
NEW ZEALAND	1,86	FINLAND	2,19
GUINEA-BISSAU	-1,62	AFGHANISTAN	-1,43
AFGHANISTAN	-1,67	SUDAN	-1,49
VENEZUELA, RB	-1,79	LIBYA	-1,52
CENTRAL AFRICAN REPUBLIC	-1,83	SOMALIA	-1,58
SOMALIA	-2,44	EQUATORIAL GUINEA	-1,61

Fonte: elaborazione su dati WGI

A livello europeo, figura 2.6, è possibile osservare come i sei indicatori abbiano sempre avuto valori positivi nel periodo considerato e che, eccetto per la stabilità politica, il loro andamento sia stato tendenzialmente costante.

Negli ultimi dieci anni l'indicatore *control of corruption* si è contraddistinto per un graduale peggioramento, stando ad indicare che nei 27 Paesi dell'Ue, in media, la percezione della diffusione della corruzione stia aumentando.

**Figura 2.6 Andamento indicatori WGI 1996-2013, Media Ue a 27**



Fonte: elaborazione su dati WGI

Le sei dimensioni della *governance*, che a breve compiranno vent'anni di vita, mettono in evidenza aspetti diversi del fenomeno, ciò viene confermato dai coefficienti di correlazione tra le dimensioni (Tabella 2.4).

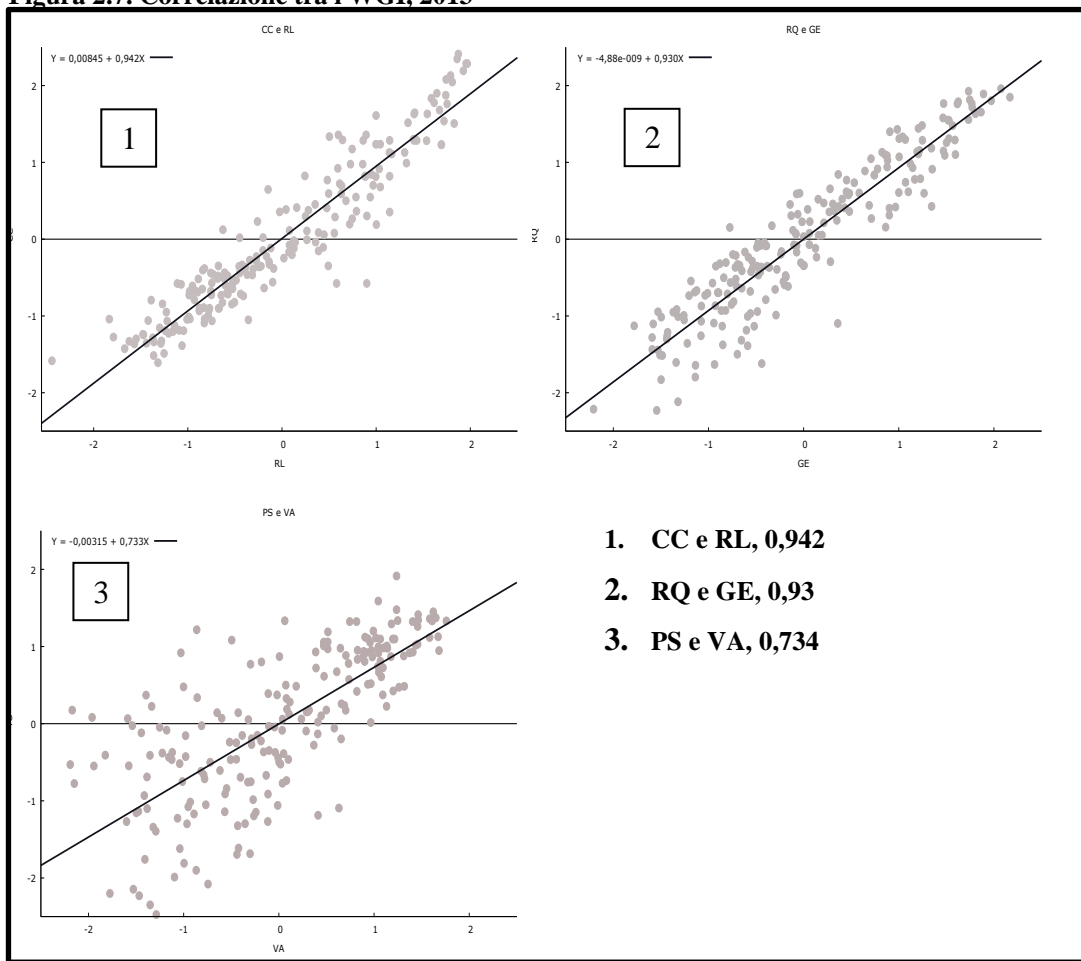
**Tabella 2.4 Correlazione tra gli indicatori WGI 2013**

INDICATORI	CC	RL	RQ	GE	PS	VA
CC	1					
RL	0,9428	1				
RQ	0,8588	0,883	1			
GE	0,9294	0,936	0,93	1		
PS	0,7548	0,794	0,618	0,706	1	
VA	0,7842	0,838	0,763	0,787	0,734	1

Fonte: elaborazione su dati WGI

Gli indicatori sono correlati tra loro, ma la presenza di coefficienti non altissimi rappresenta ulteriore dimostrazione della loro capacità di cogliere aspetti differenti della qualità istituzionale.

**Figura 2.7. Correlazione tra i WGI, 2013**



Fonte: elaborazione su dati WGI

L'utilizzo degli indicatori della Banca Mondiale viene da più parti osteggiato, in quanto non ritenuti in grado di misurare l'oggettiva qualità delle istituzioni, bensì l'output prodotto da certe politiche indipendentemente da chi sia stato ad implementarle.

Gli indici più comunemente utilizzati per misurare la qualità istituzionale, il rischio di espropriazione da parte del governo (*risk of expropriation by the government*), l'efficacia del governo (*government effectiveness*) e i freni all'esecutivo (*constraints on the executive*) in realtà, secondo alcuni autori, non colgono la qualità delle istituzioni bensì il risultato di certe politiche implementate da singoli governi. È inoltre dimostrato come questi indici abbiano un rapporto direttamente proporzionale con il pil pro capite.

Glaeser, La Porta, Lopez-De-Silanes e Shleifer (2004) sostengono, invece, che le misure più comunemente utilizzate per lo studio delle istituzioni riflettano i risultati raggiunti da determinati governi e non la qualità delle regole del gioco.

*L'International Country Risk Guide* del *Political Risk Service* e gli indicatori di *governance* creati da Kaufmann, Kraay e Mastruzzi per la World Bank non escono indenni dall'analisi di questi economisti. Essi sostengono, e dimostrano, come gli indicatori misurino dei risultati e non delle caratteristiche permanenti delle istituzioni come prevede la definizione di North e, inoltre, non viene effettuata alcuna distinzione sulle modalità di produzione delle politiche. Indipendentemente dal fatto che sia un dittatore o un governo eletto democraticamente a implementare delle buone politiche, il punteggio dell'indicatore non varia. I dati dell' *International Country Risk Guide*<sup>11</sup> riflettono ciò che è effettivamente successo in un Paese piuttosto che le regole permanenti del gioco. Per esempio nel 1984 Singapore e U.R.S.S. rientravano tra i primi 10 Paesi con il più basso rischio di espropriazione da parte dei governi, ovviamente questo rifletteva le scelte dei governanti, non vincoli politici. Anche i dati di Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2008) riflettono dei risultati e non delle regole effettive; per esempio la dimensione *Government Effectiveness*, misura la percezione della competenza della burocrazia, la qualità e le competenze della pubblica amministrazione, essi sono chiaramente dei risultati e non delle regole. A prova di ciò, basta osservare come il Paese in testa alla classifica nel 2004 fosse Singapore, Paese conosciuto sia per il ruolo dominante del partito unico che per il rispetto della proprietà privata.

Ciò che gli autori sostengono non è l'inconsistenza dell'ipotesi istituzionale, ma la necessità di individuare altri indici in grado di misurare in maniera corretta ciò che North definisce come istituzioni.

---

<sup>11</sup>Dal 1980 *l'International Country Risk Guide* (ICRG) fornisce valutazioni circa il rischio politico, economico e finanziario di alcuni Paesi fondamentali per il business internazionale; nasce infatti per aiutare gli investitori nel determinare i rischi associati agli investimenti in Paesi terzi. Attualmente i Paesi che rientrano all'interno di questa analisi sono 140, le valutazioni vengono suddivise in varie categorie di rischio: politico, finanziario ed economico, ad ogni categoria di rischio corrisponde un diverso set di indicatori.



### 2.3.2 L'EUROPEAN QUALITY INDEX

Prendendo come base i WGI, ed adottando la definizione di qualità istituzionale intesa come imparzialità di Rothstein e Teorell, gli studiosi del *Quality of Government Institute* (QoG Institute) di Göteborg, sono riusciti a misurare, in Europa, la qualità istituzionale sia a livello nazionale che a livello regionale. Quattro<sup>12</sup> dei sei indicatori utilizzati dalla WB, infatti, possono essere utilizzati per misurare la qualità delle istituzioni intese come imparziali, efficienti, non corrotte. L'indicatore, disponibile per il 2010 e per il 2013, copre 172 regioni per il primo anno e 212 nel secondo.

Gli studiosi del *QoG Institute*, dopo aver selezionato le dimensioni, hanno provveduto a creare un indice sintetico nazionale, ottenuto come media dei primi, e a standardizzarlo per il campione. Infine hanno verificato la robustezza e la consistenza interna del nuovo indicatore. Dopo aver creato un indicatore nazionale di qualità istituzionale valido per il 2009 (per il 2011 nel secondo anno), si è provveduto alla creazione di un indice di qualità istituzionale regionale sulla base di 16 indicatori base. Questi ultimi sono stati ricavati grazie ad interviste telefoniche, circa 200 persone per ogni regione europea presa in considerazione, alle quali sono state poste delle domande circa la qualità, l'imparzialità e il livello di corruzione di tre servizi pubblici tendenzialmente di competenza locale:

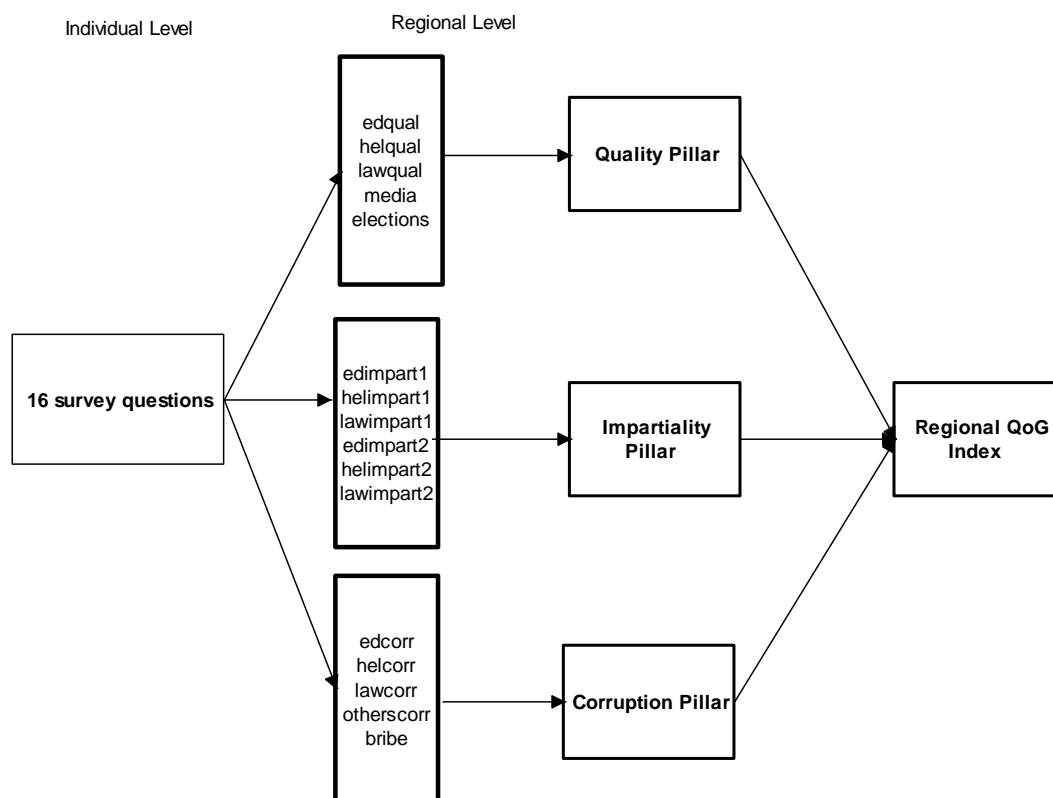
- istruzione;
- assistenza sanitaria;
- applicazione della legge.

Sulla base di queste informazioni è stato aggregato l'indice regionale di qualità istituzionale, inoltre, diversi test sono stati implementati per verificare la consistenza e la robustezza dell'indicatore.

---

<sup>12</sup> Control of Corruption, Rule of Law, Government Effectiveness, Voice & Accountability

**Figura 2.8** Aggregazione dei dati



Fonte: Charron, Dijkstra, Lapuente, 2014

Dopo aver aggregato e normalizzato i dati a livello regionale (ottenendo così un indice per le regioni europee), i due indici (quello nazionale e quello regionale) sono stati utilizzati per creare un unico indice. L'EQI è stato così creato seguendo questa formula:

$$WB\text{CountryScoreCountryY} + (\text{QoGScoreregionXinCountryY} - \text{CountryScoreCountryY})$$

Il primo termine si riferisce all'indicatore combinato della World Bank standardizzato per il campione, il secondo è la stima della qualità istituzionale regionale ed il terzo è la media nazionale del punteggio regionale ponderato per la popolazione. Non in tutti i paesi dell'Unione Europea è stata considerata la dimensione regionale, in alcuni paesi sono state prese in considerazione le macro-aree, in altri le regioni, in altri ancora è stato considerato unicamente il livello nazionale. La tabella 2.5 mostra i valori dell'indice, a livello nazionale, per il

2010 e il 2013. I Paesi sono stati ordinati in maniera decrescente in base ai risultati ottenuti nel 2013.

**Tabella 2.5 European Quality Index 2010, 2013**

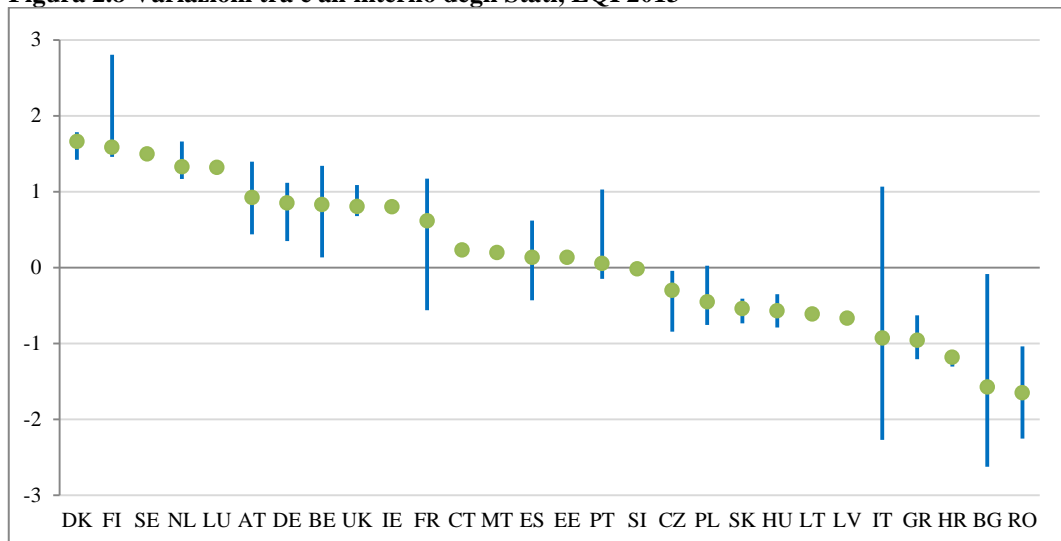
Paese	Eqi2013	Eqi2010	Paese	Eqi2013	Eqi2010
Denmark	1,65882	1,6432	Spain	0,131276	0,088705
Finland	1,582649	1,49346	Portugal	0,053045	0,067313
Sweden	1,496184	1,38752	Slovenia	-0,02004	0,00823
Netherlands	1,326342	1,20415	Czech Rep.	-0,30002	-0,35136
Luxembourg	1,320166	1,14303	Poland	-0,45339	-0,72012
Austria	0,92284	1,1573	Slovakia	-0,54089	-0,55815
Germany	0,851815	0,889384	Hungary	-0,57177	-0,43591
Belgium	0,831229	0,514512	Lithuania	-0,61191	-0,768
United Kingdom	0,803436	0,879197	Latvia	-0,66852	-0,72216
Ireland	0,79829	0,948467	Italy	-0,92998	-0,83829
France	0,615067	0,656108	Greece	-0,95777	-0,62946
Cyprus	0,230092	0,389215	Croatia	-1,18217	-1,17853
Malta	0,195095	0,428943	Bulgaria	-1,5764	-1,59109
Estonia	0,131276	0,091761	Romania	-1,64949	-1,57988

Fonte Charron, Nicholas, Lewis Dijkstra and Victor Lapuente. 2015.

Come si evince dalla tabella 2.5 i 28 paesi europei differiscono molto in termini di qualità della *governance*, ma le differenze non sono solo tra i diversi Stati. All'interno dei Paesi vi sono molte differenze regionali, ciò viene evidenziato nella figura 2.8.

I paesi, ordinati in ordine decrescente in base al punteggio nazionale, presentano variabilità interna molto diversificata: ad un estremo si trova l'Italia, che presenta la maggiore variabilità, all'altro estremo vi è la Svezia con una variabilità quasi nulla.

**Figura 2.8** Variazioni tra e all'interno degli Stati, EQI 2013

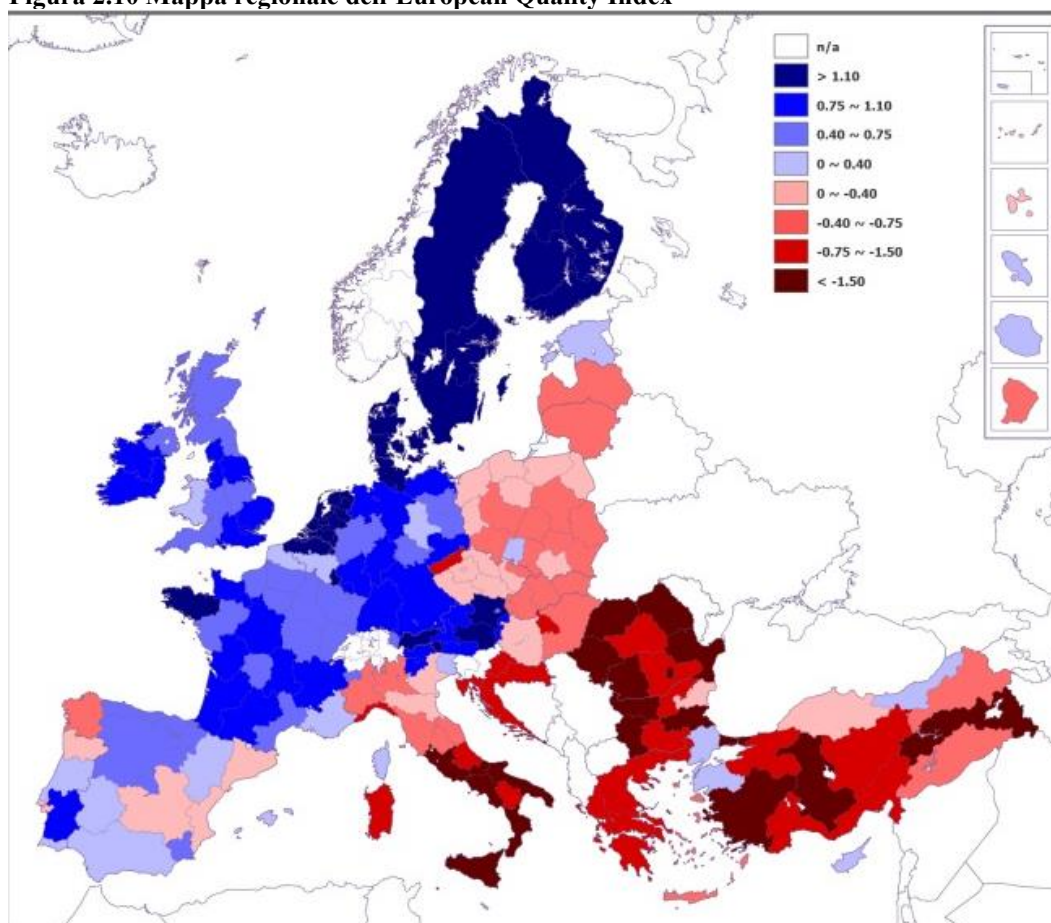


Fonte: Elaborazione su dati EQI

La forte variabilità della qualità istituzionale è ancora più evidente guardando la sua distribuzione territoriale (figura 2.10). Considerando che i territori colorati di rosso scuro sono quelli con le peggiori performance in termini di qualità e quelli colorati di blu scuro ottengono invece i migliori punteggi, è immediato rendersi conto di come l'Europa sia suddivisa in almeno tre parti. La fascia orientale e mediterranea è contraddistinta da una bassa (a volte bassissima) qualità istituzionale percepita, il Nord Europa è contraddistinto da un'altissima qualità delle istituzioni mentre l'Europa continentale, presentando valori nella media, funge da zona cuscinetto.

L'Italia, nonostante la maggioranza delle regioni abbia dei valori inferiori allo zero, è l'unico Paese che presenta al suo interno l'intera gamma di colori.

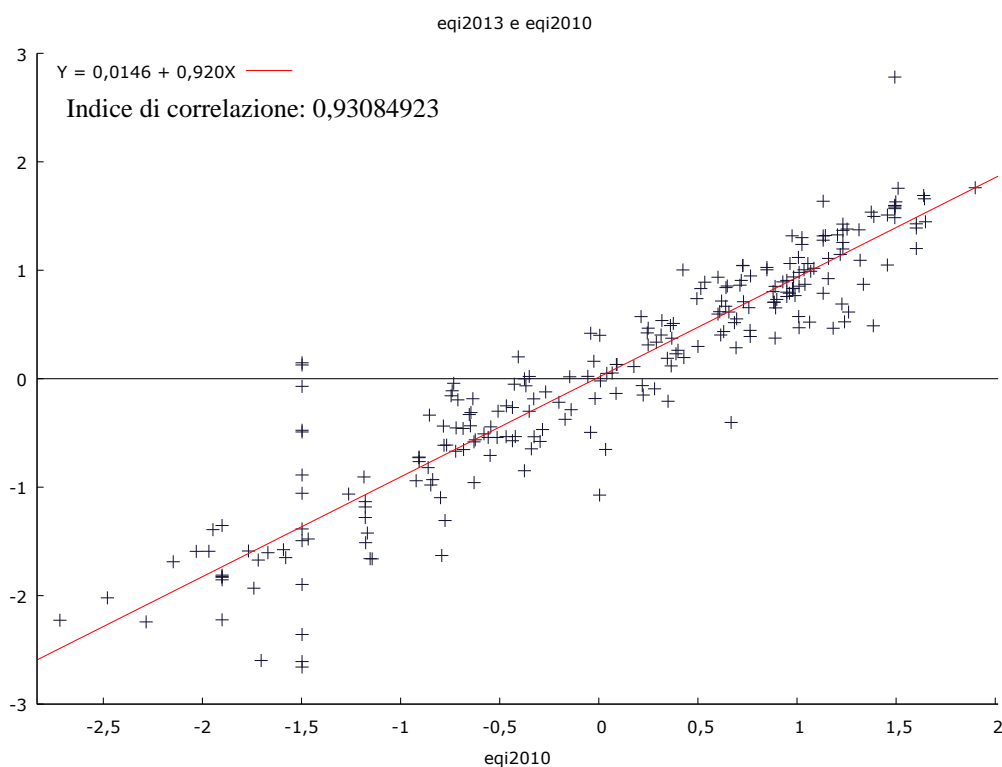
**Figura 2.10** Mappa regionale dell'European Quality Index



Fonte Charron, Nicholas, Lewis Dijkstra and Victor Lapuente. 2015

Nonostante la correlazione tra i due anni presi in esame sia molto forte (0,93), nel 2013 si è assistito, in media, ad un lieve miglioramento dell'indicatore (figura 2.11).

**Figura 2.11 Correlazione tra Eqi 2010 e Eqi 2013**



Fonte: Elaborazione su dati EQI

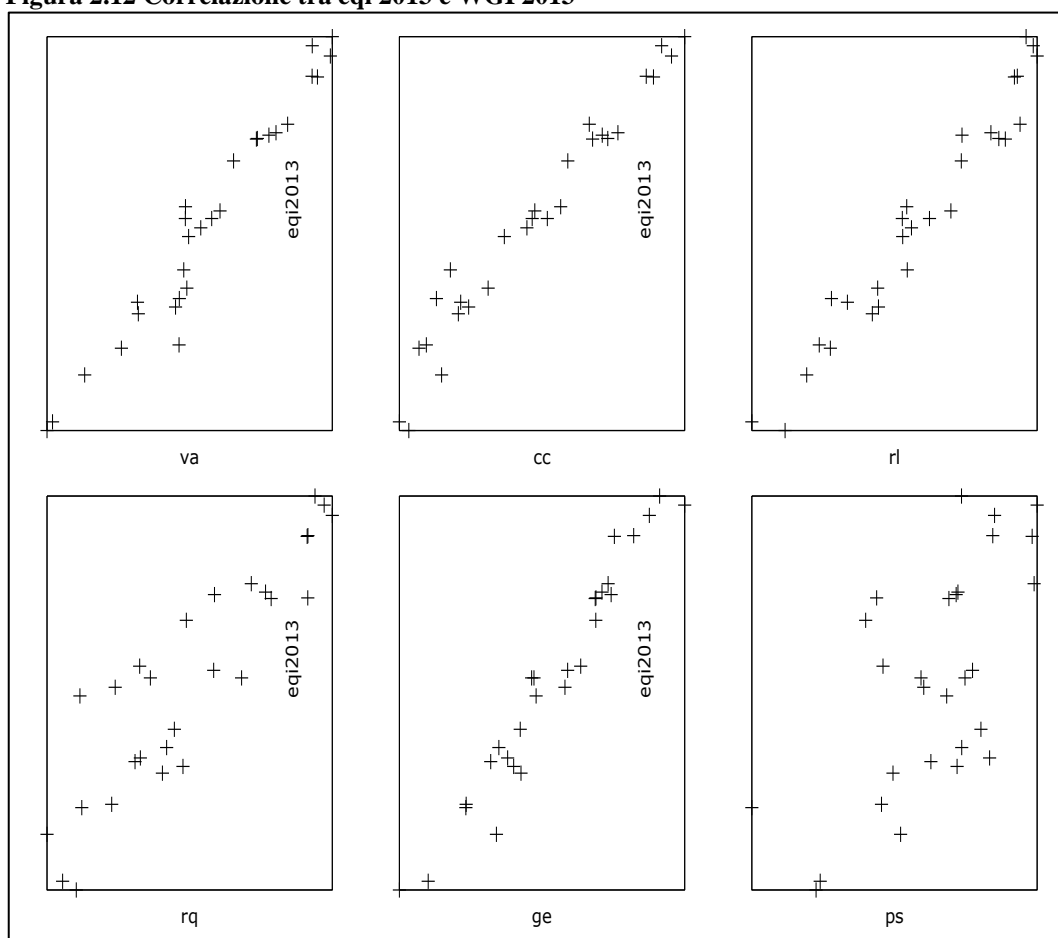
Tra l'Eqi e le sei dimensioni della Banca Mondiale vi è una forte correlazione (Tabella 2.6), dimostrando che entrambe le misure colgono il fenomeno ma sottolineandone aspetti differenti.

**Tabella 2.6 Correlazione Eqi e Wgi, 2013**

	VA	CC	RL	RQ	GE	PS
<b>Eqi2013</b>	0,9731	0,9798	0,9768	0,9002	0,9749	0,6561

Ciò viene ancora di più evidenziato (Figura 2.12) dal grafico di dispersione che riporta le correlazioni in Tabella.

**Figura 2.12** Correlazione tra eqi 2013 e WGI 2013



Fonte: Elaborazione su dati EQI e WGI

Essendo in grado di misurare la qualità istituzionale a livello regionale, unità di misura del presente elaborato, nel prossimo capitolo verranno utilizzati i dati del *Quality of Government Institute* per misurare la qualità istituzionale.

## CAPITOLO 3. CAPITALE SOCIALE E QUALITÀ ISTITUZIONALE: UN'ANALISI REGIONALE

---

### 3.1 CAPITALE SOCIALE E QUALITÀ ISTITUZIONALE

Il rapporto tra capitale sociale e qualità istituzionale, nonostante non sia ancora chiara né l'intensità né tantomeno la direzione causale, è riconducibile alla stessa definizione di istituzioni data da Douglass North negli anni '90.

Per istituzioni, ricordiamo, si intendono le regole del gioco di una società, i vincoli che gli uomini hanno definito per disciplinare i loro rapporti (North, 1997:23). Per vincoli informali si definiscono, invece, le estensioni, elaborazioni e modificazioni delle regole formali, le norme di comportamento sanzionate dalla società e le condotte individuali sanzionate internamente. Per capitale sociale, invece, è possibile intendere «...la fiducia, le norme che regolano la convivenza, le reti di associazionismo civico, elementi che migliorano l'efficienza dell'organizzazione sociale promuovendo iniziative prese di comune accordo» (Putnam, R., 1993:196).

È quindi legittimo chiedersi che rapporto intercorra tra il capitale sociale e la qualità istituzionale. Prima di fare ciò occorre interrogarsi su quali siano le fonti del capitale sociale: perché una società è ricca di capitale sociale e un'altra no? Perché società diverse sono contraddistinte da diverse tipologie di capitale sociale? Qual è il nesso di causalità tra la presenza di capitale sociale e la qualità delle istituzioni?

Diversi sono gli approcci, spesso contraddittori tra loro. Al centro del dibattito vi è il gap teorico riguardante il legame tra i due fenomeni: come può una società con elevato capitale sociale essere “garante” di una buona qualità istituzionale? Quali sono i meccanismi di trasmissione? E viceversa: attraverso quali meccanismi le istituzioni politiche e la burocrazia trasmettono alla cittadinanza il capitale sociale?



La letteratura ha fornito varie risposte a questi interrogativi, risposte spesso contraddittorie tra loro anche nelle evidenze empiriche. Una prima corrente di pensiero ritiene che il capitale sociale si crei all'interno della società e da questa si trasmetta all'interno delle istituzioni condizionandone le *performance*.

### 3.2 IL *SOCIETY-CENTERED APPROACH*

Seguendo l'intuizione Tocquevilliana, Fukuyama (1999) sostiene che la capacità di una società di produrre capitale sociale tra i suoi cittadini dipende da elementi culturali, storici e dalla storica presenza di organizzazioni sociali.

Si sostiene, dunque, che il meccanismo più importante per la creazione di capitale sociale risieda nelle interazioni sociali, preferibilmente quelle che si sviluppano all'interno delle associazioni volontarie. Queste ultime, viste da Putnam (1993) come delle vere e proprie scuole di democrazia, producono e diffondono norme e valori democratici e cooperativi. La tesi centrale de "La tradizione civica nelle regioni italiane" è, come visto, che vi sia una forte relazione tra il capitale sociale e la performance istituzionale.

Ciò che però, da più parti, viene sottolineato è la mancanza di una spiegazione adeguata dei meccanismi di collegamento tra i due fenomeni: come può il capitale sociale di una comunità "trasformarsi" in *good governance*? Comprendere la natura di questa relazione è di fondamentale importanza per capire ciò che differenzia le scelte e le performance dei governi così come per costruire "una mappa teorica degli effetti pubblici del capitale sociale" (Tavits, 2006).

Putnam sostiene che una densa e vibrante realtà associativa sia di fondamentale importanza per la trasmissione di valori e attitudini quali l'altruismo e la cooperazione tra gli individui. Essendo quest'ultima essenziale per la qualità istituzionale, sarà sufficiente la presenza di una densa partecipazione associativa per garantire una buona qualità delle istituzioni. Putnam, però, non prende adeguatamente in considerazione il fatto che non tutte le associazioni volontarie sono uguali, non tutte perseguono degli scopi benefici per la collettività e si basano su delle norme sociali inclini alla cooperazione e alla reciprocità. Non tutte le associazioni volontarie producono *good social capital*. È, quindi, necessario

districarsi nel complesso mondo delle associazioni volontarie formali e informali e trovare delle modalità per differenziarle.

Boix e Posner (1996, 1998) sostengono che occorre, innanzitutto, distinguere tra associazioni verticali e associazioni orizzontali. Le prime si basano su relazioni asimmetriche di gerarchia, sono contraddistinte dalla dipendenza e non dalla reciprocità. Questo rappresenta un grosso limite ai fini della creazione di fiducia e atteggiamenti cooperativi tra i membri. Le associazioni orizzontali, invece, aggregano individui su una base orizzontale, non ordinandoli in maniera gerarchica su basi elitarie o di potere. In questi contesti, quindi, è più probabile che norme e atteggiamenti socialmente desiderabili vengano prodotte e portate avanti dai membri delle associazioni.

Nell'analizzare la realtà associativa è di fondamentale importanza prendere in considerazione lo scopo delle associazioni. Non tutte le associazioni, formali e informali, perseguono degli scopi democratici, altruistici, disinteressati. Non tutte le associazioni producono beni pubblici, che possono quindi essere goduti da tutti indipendentemente dall'appartenenza all'associazione. (Boix e Posner 96)

Boix e Posner (1996, 1998), nonostante siano molto critici circa l'analisi condotta da Putnam in Italia, ne condividono sia i presupposti che le conclusioni. Sostengono che vi sia un forte legame tra il capitale sociale e la qualità istituzionale, così come ritengono che il nesso di causalità vada dal primo verso il secondo fenomeno. Ritengono, però, che la teoria di Putnam vada rivista e sia necessario spiegare con attenzione quali siano i vari *step* che permettono al capitale sociale di determinare una classe politica più efficace e, di conseguenza, la *good governance*. I due autori, quindi, ipotizzano cinque modelli per spiegare le varie modalità di trasmissione:

- I cittadini come sofisticati consumatori di politica: un'attiva partecipazione associativa offre ai cittadini la possibilità di discutere, acquisire consapevolezza su quanto avviene nella loro comunità, controllare l'operato dei politici e degli amministratori. Nell'ipotesi in cui i cittadini-elettori si facciano influenzare nel loro voto solo dall'operare dei politici, che quindi interpretino il diritto di voto come la facoltà di "punire" o

“premiare” i politici in base al lavoro svolto o all’attinenza del loro operato con il programma politico espresso in campagna elettorale, i politici stessi lavoreranno per il bene della comunità. Se la cittadinanza è attenta, interessata e partecipativa, i politici e gli amministratori saranno più incentivati a perseguire il bene comune, solo da questo dipenderà il futuro della loro carriera politica. Una cittadinanza contraddistinta da un forte senso civico, inoltre, sarà più in grado di formulare alla classe politica le proprie richieste sociali.

- Efficienza burocratica: i politici e i burocrati, facendo parte della società civile, avranno un’alta propensione alla cooperazione. Trasferiranno, quindi, all’interno degli apparati politici e burocratici tutte quelle *skills* apprese grazie alla partecipazione alle associazioni. La cooperazione, così come è essenziale per un alto livello di capitale sociale, lo è anche per la qualità delle istituzioni.
- Civismo: la partecipazione attiva all’interno di una comunità informata e consapevole, retta da norme sociali inclini alla cooperazione e all’altruismo, contribuisce alla nascita di un senso di identità comune. Gli individui non si cureranno più del solo interesse particolare e individuale, ma perseguiranno con più vigore gli interessi generali della collettività.
- Rispetto delle leggi: la presenza di un forte capitale sociale porta alla riduzione delle spese statali relative al rispetto della legge. Se la maggioranza dei cittadini persegue il bene comune, avrà tutto l’interesse a rispettare le leggi. Il governo, in questo modo, avrà più risorse da destinare per le politiche sociali, incrementando il benessere collettivo.
- Democrazia consociativa: in presenza di società contraddistinte da forti antagonismi etnici o religiosi, un forte capitale sociale, una densa realtà associativa, possono fungere da collante tra i diversi gruppi. È dal confronto diretto tra le persone che è possibile superare i rispettivi antagonismi.

Con questi cinque modelli, Boix e Posner evidenziano alcuni dei possibili legami tra il capitale sociale e la qualità delle istituzioni. I primi quattro, in particolar

modo, appaiono fortemente correlati tra di loro, non possono realizzarsi indipendentemente l'uno dall'altro. Dalla loro analisi, inoltre, sembrano emergere due attori distinti all'interno della società: la cittadinanza e la burocrazia.

Ed è a questi due attori che si rivolge Margit Tavits nella sua analisi (2006). Seguendo Putnam (1993) e Boix e Posner (1996, 1998), afferma che il capitale sociale è benefico per la qualità istituzionale in quanto rende i cittadini dei sofisticati consumatori di politica e, inoltre, sostiene che esso influenzi positivamente anche l'efficienza burocratica grazie alle abilità cooperative dei cittadini-burocrati. Ciò che la Tavits rimprovera a Putnam (1993) è di non aver adeguatamente misurato la performance istituzionale, mettendo in un unico calderone variabili che, in realtà, misurano diversi aspetti della performance governativa. La studiosa, quindi, stima la performance istituzionale ricorrendo a due indicatori che tentano di misurare due diversi aspetti: l'attivismo politico e la performance. Con il primo si prende in considerazione con quale misura il governo destina risorse ai beni pubblici e ai servizi per i cittadini, con il secondo si intende misurare l'efficienza delle operazioni gestionali all'interno dell'amministrazione. Se il capitale sociale, infatti, permette ai cittadini di confrontarsi, di informarsi su ciò che fanno i politici e i burocrati e di formulare delle chiare richieste all'amministrazione, quest'ultima dovrebbe destinare più risorse alla cittadinanza. Se chi fa parte della Pubblica Amministrazione fa anche parte della cittadinanza, porterà all'interno del luogo di lavoro lo spirito di cooperazione e quelle norme di reciprocità che contraddistinguono il suo modo di vivere. L'amministrazione, quindi, sarà più efficiente.

L'analisi, effettuata a livello comunale in Germania e negli Stati Uniti, conferma la corretta intuizione circa gli effetti dell'attivismo politico ma mostra risultati spuri per quel che concerne l'efficienza dell'amministrazione. Un più alto capitale sociale, misurato come fiducia generalizzata, partecipazione alle associazioni formali e socializzazione informale, fa sì che i governi locali destinino più risorse alla cittadinanza ma non incide sull'efficienza dell'amministrazione.

Stephen Knack (2002), ritenendo che il capitale sociale faccia sì che i governanti siano più responsabili nei confronti della cittadinanza e che agevoli l'introduzione di innovazione e flessibilità nella P.A, analizza i 50 Stati statunitensi. Per misurare

il capitale sociale Knack utilizza diverse variabili: la fiducia generalizzata, il volontariato, il tasso di risposta al censimento (indicatori che riflettono la presenza di reciprocità e cooperazione civica), la socializzazione informale, la partecipazione alle associazioni e, nello specifico, ad associazioni che si occupano in maniera esplicita di *good-governance*. Knack sostiene che, nell'influenzare l'efficienza del governo, la presenza delle norme di reciprocità incida di più rispetto alla partecipazione alle associazioni. Ciò viene confermato dai risultati della sua analisi: solo le prime tre variabili (relative alla reciprocità generalizzata) sono associate a una migliore performance governativa, le altre, nonostante abbiano segno positivo, non sono significative. Knack sostiene che, essendo il capitale sociale un concetto eterogeneo, non tutte le sue componenti influenzano le performance governative allo stesso modo. Anche il mondo associativo è estremamente variegato e quindi anche al suo interno devono essere fatte le opportune distinzioni: non tutte le realtà associative contribuiscono in ugual modo alla qualità istituzionale.

Uslaner (2003), sottolineando come le società contraddistinte da più alti livelli di fiducia abbiano delle istituzioni migliori, sostiene che la fiducia non provenga dalle istituzioni, e che le società non sono più *trusting* in quanto democratiche, ma che la fiducia interpersonale provenga da un'equa distribuzione delle risorse. Diversi studiosi (Levi 1998, Rothstein 2001) sostengono che sia il carattere democratico di uno Stato a determinare la diffusione della fiducia nella popolazione. Margaret Levi (1998), per esempio, afferma che gli Stati costruiscano la fiducia tramite l'uso del potere coercitivo, e gli stati democratici sono più in grado, rispetto a quelli non democratici, di indirizzare tale potere verso attività che incrementano la fiducia piuttosto che distruggerla. Uslaner, però, sostiene che il potere coercitivo non è in grado di generare fiducia, bensì conformità alla legge dello Stato, e il rispetto della legge non genera fiducia. Dalle sue analisi emerge come la fiducia sia essenzialmente un elemento culturale e, come quest'ultima, sia fortemente influenzata dalle esperienze che l'individuo o la società vivono. Se la società è contraddistinta da un'eguale distribuzione delle risorse, il livello di fiducia interpersonale sarà più alto. Il nesso di causalità tra distribuzione delle risorse e fiducia, nelle analisi di Uslaner, va dal primo al

secondo fenomeno: l'ineguaglianza causa una riduzione della fiducia, ma un alto livello di fiducia non determina più uguaglianza. *Trusting societies* in regimi democratici spendono più risorse nel welfare, in programmi che indirettamente stimolano la fiducia verso gli altri. Alti livelli di fiducia vanno di pari passo con economie più aperte e con meno restrizioni al commercio. Ma non basta che un governo porti avanti delle politiche redistributive per generare la fiducia, essa deve già essere presente all'interno della società, non nasce dal nulla.

Ciò che manca al *society-centered approach*, secondo Isabelle Breuskin, è un chiaro meccanismo causale che spieghi come la fiducia tra i membri di un'associazione riesca a valicare i confini dell'associazione stessa e giungere alla società vista nel suo complesso. La letteratura si è occupata principalmente di analizzare gli effetti positivi dell'associazionismo sulle istituzioni senza però soffermarsi adeguatamente sui loro potenziali effetti distruttivi e su come diverse tipologie di associazioni possono avere effetti diversificati.

Queste criticità sono sottolineate anche da Rothstein e Stolle (2008) che evidenziano come l'analisi empirica abbia spesso dimostrato come le associazioni non ricoprano al 100% il ruolo che la teoria gli ha assegnato. Nonostante la teoria sostenga che nelle aree contraddistinte dalla presenza di network orizzontali, forti e trasversali, vi sia uno *spillover* di valori quali la fiducia, la tolleranza e la reciprocità da parte dei membri delle associazioni verso la collettività in generale, non vi sono, a livello micro, prove empiriche che lo dimostrano (Rothstein e Stolle, 2003). Non vi è, secondo gli autori, una teoria che spieghi esattamente come questi valori riescono a fuoriuscire dalle associazioni generando effetti positivi per la collettività. Il peccato originale della realtà associativa, come misura del capitale sociale, potrebbe essere individuato nell'autoselezione dei suoi membri: chi fa parte di associazioni, tendenzialmente, ha alti livelli di fiducia verso gli altri tende a cooperare di più, ma non è detto che queste "qualità" siano state coltivate all'interno delle associazioni o fossero già presenti nell'individuo. È pure possibile che chi fa parte di un'associazione tenda a fidarsi di più e a cooperare di più ma unicamente con le altre persone dell'associazione e solo per alcuni scopi specifici.

Un'altra criticità fondamentale è da rinvenire negli scopi delle associazioni. Non tutte le associazioni perseguono degli scopi socialmente desiderabili. A livello empirico è molto difficile distinguere le varie tipologie di associazioni e, quindi, i vari effetti che esse hanno all'interno della società. La letteratura sul capitale sociale ha preso in considerazione questo problema, tendendo a distinguere tra *bridging social capital* e *bonding social capital*. Secondo gli autori, comunque, se si intende utilizzare la partecipazione alle associazioni volontarie per misurare il capitale sociale di una collettività è necessario maneggiare i dati con molta cura. Ultimo problema centrale legato all'approccio *bottom-up* riguarda la mancanza di chiarezza sulla trasmissione intergenerazionale del capitale sociale. Gli autori più autorevoli di questo filone di pensiero sostengono che i livelli di capitale sociale dipendano da radici storiche e culturali molto lontane nel tempo, ciò ha impedito di interrogarsi su quali siano oggi gli strumenti per stimolare la crescita del capitale sociale.

Rothstein e Stolle, quindi, sostengono che questo approccio guardi unicamente al passato senza dare alcuna prospettiva al futuro. Che il capitale sociale sia predeterminato e che dipenda unicamente da circostanze storico-culturali e che, all'oggi, non ci sia alcun modo per dargli un nuovo impeto.

### 3.3 L'APPROCCIO ISTITUZIONALE

Se il primo approccio analizzato considera endogeno il capitale sociale, l'approccio istituzionale lo ritiene esogeno alla società: alcuni elementi strutturali delle istituzioni, nonché la loro qualità, possono condizionare e plasmare le condizioni nelle quali nascono e vivono le associazioni volontarie.

Nonostante diversi autori sostengano questa teoria (Hall 1999, Levi 1998, Rothstein e Stolle 2003,2007, Freitag 2006, ecc...) anche in questo caso non sono molto chiari i meccanismi causali. Come le istituzioni possono influenzare la creazione di capitale sociale?

L'approccio istituzionale, che è possibile far risalire a Douglass North, è suddivisibile in due filoni: l'approccio attitudinale e quello strutturale. Gli studiosi che è possibile far risalire al primo approccio studiano che tipo di relazione

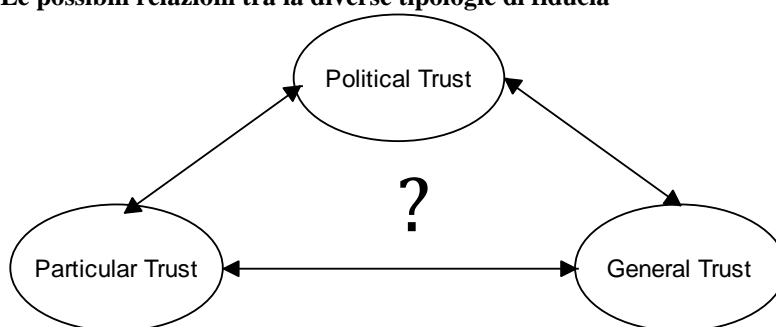
intercorre tra la fiducia politica/istituzionale e la fiducia generalizzata. Alcuni affermano come sia la fiducia generalizzata a determinare una forte fiducia nelle istituzioni (come Putnam 1993), altri affermano il contrario. Il nesso di causalità, quindi, non è chiaro.

### 3.3.1 L'APPROCCIO ATTITUDINALE

Come visto nelle pagine precedenti, la letteratura ha individuato diverse tipologie di fiducia: la fiducia generalizzata, la *particularized trust*, la fiducia politica e la fiducia nelle istituzioni. Quest'ultima distinzione è dovuta all'intuizione di Rothstein e Stolle secondo i quali la tradizionale variabile "fiducia nelle istituzioni" dovrebbe essere suddivisa in due variabili distinte: una che misuri la fiducia verso le istituzioni più prettamente politiche e una verso le istituzioni non elettive. Questa suddivisione sembrerebbe giustificata anche da Newton (2007) che, analizzando il rapporto tra *social* e *political trust*, sottolinea come solo la prima sia determinata da quella densa realtà associativa evidenziata da Putnam e che la seconda, invece, sia influenzata prevalentemente dall'ideologia e dal colore politico del partito al governo al momento della raccolta dei dati. Solo la prima tipologia di fiducia può essere basata sulla conoscenza diretta delle persone, la seconda può essere costruita unicamente su fonti di seconda mano, tendenzialmente i mass media.

Buona parte della letteratura si interroga su quale relazioni leghi le diverse tipologie di fiducia, se sono mutualmente esclusive, se si condizionano reciprocamente e come esse possano influenzare la qualità istituzionale o esserne influenzate.

**Figura 3.1. Le possibili relazioni tra la diverse tipologie di fiducia**



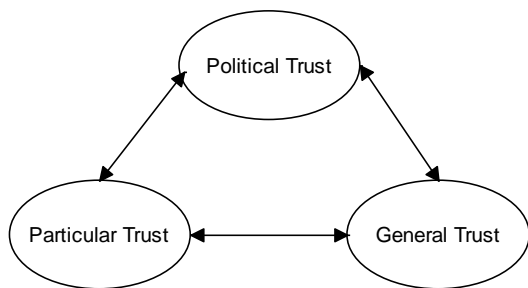


La letteratura più recente ha individuato una correlazione positiva, sia a livello aggregato che a livello individuale, tra la *social trust* e la *political trust* (Rothstein e Stolle, 2008; Gabriel e Walter-Rogg 2008; Zmerli e Newton, 2008). Questa correlazione dà ulteriore conferma all'innegabile valore politico del capitale sociale. Ma che tipo di rapporto intercorre tra tutte e tre le tipologie di *trust*?

Newton e Zmerli (2011) ne propongono tre modelli alternativi.

Secondo un primo modello le tre forme di *trust* avrebbero un'origine comune: dove è presente una delle tre tipologie di fiducia, quindi, sarebbero presenti anche le altre due. La teoria della compatibilità è sostenuta da due approcci differenti: l'approccio macro e il modello della propensione psicologica. Il primo (Putnam,

**Figura 3.2 Modello della compatibilità**



1993; Paxton, 2002; Newton e Norris, 2000) sostiene che società contraddistinte da un denso network di relazioni sociali e di associazionismo e dalla presenza di istituzioni che incoraggiano e sostengono un atteggiamento fiducioso, svilupperanno

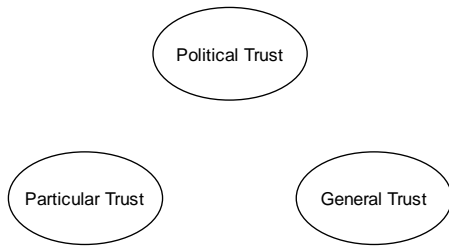
alti livelli di *social e political trust*. Si verrà così a creare una circolo virtuoso tra la fiducia della società e la qualità delle istituzioni stesse.

Il modello della propensione psicologica, invece, sostiene che la fiducia è una caratteristica individuale, appresa nei primi anni di vita e legata intrinsecamente ad altre caratteristiche individuali. Diversi studi empirici sostengono la veridicità di questa ipotesi (Putnam, 1993; Knack e Keefer, 1997; Zmerli e Newton, 2008; Zmerli e altri, 2007), trovando una significativa e robusta correlazione tra *general social trust e political trust*.

Un secondo modello, totalmente opposto al primo, sostiene che la *particular trust* non è un qualcosa che può essere generalizzato dalla cerchia di persone conosciute a tutti gli altri, non si può dare per scontato che chi si fida di qualcuno si fiderà anche della maggioranza delle persone (Hooghe, 2008; Hardin, 2002). La *particular trust*, inoltre, è spesso associata con sfiducia nei confronti di chi sta al di fuori di tutti quelli riconosciuti come "altri" (Warren, 1999). Lo stesso quadro

offerto da Banfield (1958) della cittadinanza di Montegrano conferma questa ipotesi.

**Figura 3.2 Modello dell'incompatibilità**

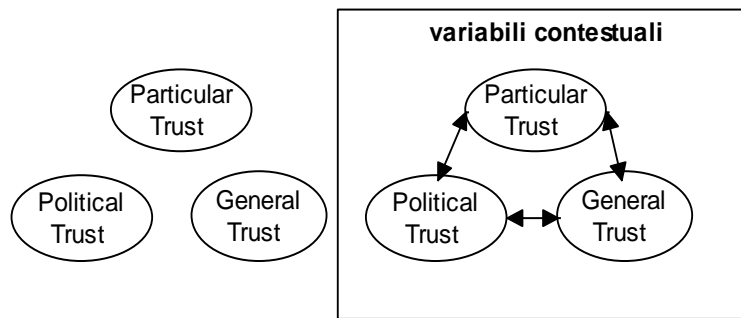


Se fosse vera, dunque, vi sarebbe una relazione negativa tra *particular* e *general trust* e tra quest'ultima e la fiducia nelle istituzioni.

Il modello condizionato, invece, sostiene che tra la *particular* e la *general trust* non vi è necessariamente incompatibilità, potrebbero anche essere positivamente correlate, ma questo dipende da una serie di fattori. Innanzitutto se può essere quasi impossibile che chi ha alti livelli di *general trust* non abbia anche alti livelli di *particular trust*, il contrario non è

affatto dato per scontato. Chi sostiene questa tesi ritiene che sia necessario osservare le variabili culturali ed istituzionali che determinano il contesto all'interno del

**Figura 3.3 Modello condizionato**



quale si situano i gruppi. Le culture liberali ed egualitarie rendono più semplice, all'interno della società, combinare insieme *particular* e *general trust* e, inoltre, all'interno di paesi con regimi stabilmente democratici, con bassi livelli di ineguaglianze e corruzione è più semplice per i cittadini combinare insieme le tre forme di *trust* (Rothstein e Stolle, 2003; Rothstein e Uslaner, 2005; Freitag, 2003). Newton e Zmerli (2011) testano i tre modelli sia a livello aggregato tra i diversi Paesi che a livello individuale. Notano, grazie all'analisi *cross-country*, che tra le tre tipologie di fiducia vi è una forte correlazione, anche tra la *particular trust* e la *political trust* e che, in alcuni Paesi (Italia, Stati Uniti, Francia), quest'ultima correlazione è ancora più forte di quella attesa. Dall'analisi a livello individuale emerge, invece, che chi ha alti livelli di *political trust* ha anche alti livello di *particular trust*, ma non il contrario. I due autori giungono alla conclusione che la

*particular trust* rappresenta le fondamenta sulle quali si ergono la *general* e la *political trust*, ma non sempre questo avviene. Diventano di fondamentale importanza, quindi, le variabili contestuali: la qualità della democrazia, la *government effectiveness* e la *rule of law*. Gli autori, infine, sottolineano l'importanza della *particular trust*, tendenzialmente sottovalutata nelle analisi empiriche.

### 3.3.2 L'APPROCCIO STRUTTURALE

Secondo Rothstein e Stolle (2007) l'utilizzo della variabile "fiducia nelle istituzioni" presenta diversi problemi in quanto al suo interno possono essere comprese le istituzioni più varie. Molto spesso, infatti, viene presa in considerazione unicamente la fiducia verso le istituzioni politiche che, quindi, può essere influenzata dall'appartenenza politica dei cittadini, dalle attuali performance dei politici ecc... la correlazione tra i due fenomeni, quindi, rimane debole e poco chiara.

Sottolineando le differenze tra le istituzioni rappresentative e quelle che sono responsabili dell'effettiva implementazione delle politiche pubbliche, è a queste ultime che gli autori si rivolgono per individuare un meccanismo causale in grado di spiegare come le istituzioni condizionano la *generalized trust*. Se le motivazioni per le quali i cittadini si fidano o non si fidano delle istituzioni rappresentative risiedono nell'appartenenza politica e ideologica dei cittadini, le motivazioni riguardanti la fiducia verso i giudici, le forze dell'ordine, i burocrati, i servizi sociali ecc... si dovrebbero basare su principi quali l'imparzialità, l'equità, l'efficienza.

La teoria istituzionale della fiducia che sostengono gli autori si basa sull'intuizione di Margaret Levi (1996) secondo la quale la percezione individuale di giustizia e imparzialità delle istituzioni, così come la percezione che la maggior parte dei cittadini percepisca le istituzioni allo stesso modo, influenza la fiducia generalizzata individuale. Secondo gli autori, ciò che influenza la fiducia verso le istituzioni, che a suo volta influenzerebbe la fiducia generalizzata, riguarda le caratteristiche istituzionali di chi ha il compito di fornire servizi pubblici,

l'imparzialità dei burocrati, la percezione circa le possibilità di poter truffare il sistema aggirando le regole. I cittadini, quindi, grazie all'esperienza diretta o indiretta con le istituzioni, valutando il loro operato, trasferiscono i loro giudizi dalle istituzioni alle persone in generale. Se i cittadini ritengono che le istituzioni non legate ad un mandato politico, che hanno anche il compito di individuare e punire chi è implicato in operazioni clientelari e in tutti quei crimini e comportamenti avversi al bene comune, agiscono in modo efficiente, imparziale e "giusto", hanno anche ragione di ritenere che la probabilità che le persone che perseguono questi comportamenti e la facciano franca sia molto bassa. I cittadini, quindi, riterranno che la maggioranza delle persone si asterrà da tali comportamenti e, per questo motivo, sarà degna di fiducia.

L'assenza o la presenza di corruzione, di inefficienza o efficienza delle istituzioni, quindi, influenzano sia la fiducia nelle istituzioni stesse che nelle altre persone. Gli autori evidenziano tre diversi meccanismi (2001:16) grazie ai quali l'onestà e l'imparzialità delle istituzioni determinerebbero e influenzerebbero la *generalized trust*:

- Inferenza cognitiva: i cittadini generalizzano dalla loro esperienza con le autorità e i burocrati. Se il sistema legale e la P.A sono corrotti, o non lo sono, i cittadini trasferiranno questo giudizio alla maggior parte delle persone (che non conoscono direttamente).
- Osservazione del comportamento altrui: se si sa che molte persone corrompono, cercano di aggirare le leggi, frodano il sistema, l'individuo non si fiderà della maggior parte delle persone.
- Esperienza: le esperienze dirette e indirette con il welfare state e con il sistema legale hanno un peso molto rilevante circa l'opinione individuale relativa a questi settori. Se i cittadini percepiscono di essere stati trattati ingiustamente, non si fideranno delle istituzioni e, conseguentemente, del resto della cittadinanza.

Gli autori, quindi, sostengono che vi è una forte relazione tra fiducia generalizzata e fiducia nell'imparzialità delle istituzioni, che la relazione è reciproca ma che la relazione più forte vada dalle istituzioni alla *generalized trust*.

Rothstein e Stolle (2007), utilizzando i dati del World Values Survey individuano nettamente le 2 tipologie di fiducia degli individui: la fiducia verso le istituzioni “politiche” e quella verso le istituzioni neutrali o responsabili dell’ordine pubblico. Essi notano come a livello aggregato il grado di correlazione tra il primo indice di fiducia istituzionale e la fiducia generalizzata sia non solo molto basso ma anche negativo. Al contrario vi è un forte legame tra il secondo indice di fiducia istituzionale e la *generalized trust*. La teoria viene confermata anche a livello individuale, mostrando come le esperienze personali con le istituzioni influenzino la fiducia nei confronti di queste ultime e, in ultima istanza, anche quella nei confronti degli altri.

Ma le esperienze personali con la Pubblica Amministrazione possono cambiare a seconda del contesto istituzionale di riferimento e, anche all’interno di ogni Stato, da regione a regione.

Freitag (2006), ad esempio, sostiene che le caratteristiche istituzionali più efficaci al fine di un elevato livello di fiducia interpersonale sono quelle che permettono lo sviluppo di una struttura partecipativa, che riesca a coinvolgere tutti i vari gruppi d’interesse nel processo politico. Individua, quindi, l’istituto della democrazia diretta e il federalismo o una forte decentralizzazione dei poteri, come elementi essenziali per lo sviluppo delle realtà associative. Testando le sue ipotesi nei 26 cantoni svizzeri, ottiene conferma di quanto da lui ipotizzato: più le istituzioni locali chiedono la partecipazione della cittadinanza nel prendere decisioni (referendum), più le coalizioni di governo sono inclusive, più il grado di autonomia locale è elevato, più la vita associativa è intensa.

Rothstein e Stolle (2003), invece, si concentrano sui diversi regimi di welfare state, confrontando il sistema universalistico con quello particolaristico. Essi affermano che se il primo sistema condiziona positivamente la creazione e la diffusione del capitale sociale tra gli individui, il secondo rema contro la *generalized trust*. I sistemi particolaristici, infatti, non garantiscono a tutti i cittadini gli stessi servizi e le stesse agevolazioni, ma solo ad alcune categorie di cittadini che rispondono a requisiti predeterminati. Il potere discrezionale dei burocrati, quindi, è molto più elevato, così come sono maggiori gli incentivi che

ha il cittadino a mentire nel dichiarare la propria situazione socio-economica per poter accedere ai programmi di previdenza sociale.

Nonostante questi autori indichino l'apparato statale come facilitatore nel processo di creazione del capitale sociale, altri autori sostengono che una presenza maggiore dello Stato non faccia altro che indebolirlo o distruggerlo. Scheepers, Te Grotenhuis e Gelissen (2002), ad esempio, analizzando il rapporto tra i diversi sistemi di *welfare state* (regime socialdemocratico, regime liberale, regime conservatore-corporativo e il modello mediterraneo) e il capitale sociale (inteso come la frequenza dei contatti individuali con familiari e amici) dimostrano come più lo Stato è presente nella vita dei cittadini meno intense sono le relazioni con familiari e amici. Nei paesi contraddistinti da un sistema di sicurezza sociale molto poco sviluppato (i paesi europei della fascia mediterranea), invece, la famiglia e gli amici rappresentano una rete di salvataggio fondamentale per superare le inefficienze dello Stato. Questi autori, quindi, sostengono la *crowding out hypothesis* secondo la quale più lo Stato interviene nella vita dei cittadini (tramite il welfare) più il loro capitale sociale viene compresso, eroso alla base, in quanto non vi è più la necessità individuale di dovere fare affidamento su familiari e amici. Altri autori, tra i quali W. Van Oorschot e W. Arts, giungono invece a risultati quasi del tutto differenti. Analizzando sia a livello aggregato (per 23 Paesi europei) che a livello individuale i dati relativi a otto dimensioni del capitale sociale, e mettendoli in relazione sia con il regime di welfare state che con l'entità della spesa sostenuta dallo Stato, dimostrano come a livello aggregato i paesi contraddistinti da welfare state più sviluppati siano quelli con più alti livelli di capitale sociale mentre, a livello individuale, i risultati delle analisi sono più contraddittori: la relazione tra i due fenomeni cambia a seconda della dimensione del capitale sociale presa in considerazione. Le relazioni con gli amici sarebbero meno frequenti nei Paesi contraddistinti da un regime di welfare state socialdemocratico ma, allo stesso tempo, più diffusa è la *generalized trust* e il tempo passato con i familiari.

Nonostante gli autori non abbiano individuato il nesso di causalità tra i due fenomeni, hanno messo in evidenza un punto fondamentale: il capitale sociale è un fenomeno estremamente multidimensionale, non è possibile considerarne un

solo aspetto così come non è corretto considerarlo come se fosse un fenomeno monolitico.

L'approccio istituzionale sostiene che il capitale sociale, per prosperare, deve essere connesso al contesto politico così come alle istituzioni formali che regolano la società. Il capitale sociale, quindi, non esisterebbe indipendentemente dalla politica. Le istituzioni politiche e le politiche governative, secondo gli autori, creano, canalizzano e influenzano sia la quantità che la tipologia di capitale sociale presente nella collettività, così come influenzano la fiducia sociale e la capacità dei cittadini di creare dei legami cooperativi. L'approccio istituzionale, così come il *society-centered approach*, non risolve del tutto il problema della causalità dei fenomeni: non è affatto chiaro perché esperienze dirette positive con la pubblica amministrazione dovrebbero essere generalizzate al resto della società. Seguendo il primo approccio il capitale sociale dovrebbe essere inteso come un'attitudine alla cooperazione e alla fiducia degli individui proveniente da elementi storico-culturali. Il capitale sociale sarebbe, quindi, un elemento intangibile della società che, attraverso canali diretti e indiretti, influenza notevolmente e in maniera unidirezionale la performance istituzionale. In base al secondo approccio, invece, il capitale sociale sarebbe principalmente influenzato e plasmato dalle istituzioni. Queste sarebbero determinanti per la creazione del capitale sociale sia attraverso una gestione imparziale, giusta ed efficiente della cosa pubblica che grazie al comportamento non discriminatorio ed equo di chi occupa, all'interno delle istituzioni, cariche non elettive. Se il primo approccio fosse corretto il capitale sociale sarebbe da intendere come un elemento endogeno della società, storicamente determinato, in grado di mutare molto lentamente e di influenzare le istituzioni a prescindere da quali esse siano e dalle loro performance. Restano però da chiarire esattamente quali sono i meccanismi causali attraverso i quali una società più consapevole, collaborativa, attenta e orientata al bene comune riuscirebbe a far sì che le istituzioni siano contraddistinte dalle stesse caratteristiche. Se fosse corretto il secondo approccio, il capitale sociale non esisterebbe se non esistessero le istituzioni. È grazie alla correttezza del loro operato e al loro "buon esempio" che i cittadini riescono a sentirsi al sicuro e sono in grado di fidarsi gli uni degli altri. Anche in

quest'ultimo caso, però, restano diversi dubbi relativi ai meccanismi di trasmissione.

### 3.4 L'APPROCCIO MISTO

Alcuni autori, insoddisfatti dalle soluzioni proposte da questi due gruppi di teorie, sostengono che il capitale sociale, le performance istituzionali e il supporto politico sono fenomeni fortemente correlati ed interdipendenti. Non è possibile analizzarli separatamente e non è possibile formulare una teoria che non presupponga le reciproche influenze dei tre fenomeni. Pamela Paxton (2002), ad esempio, sostiene che tra il *social capital* e la democrazia vi sia un rapporto bidirezionale. Analizzando e suddividendo le realtà associative in associazioni connesse tra di loro e associazione isolate evidenzia come, da un lato, solo le prime abbiano degli effetti positivi per la democrazia e come quest'ultima influenzi positivamente la realtà associativa e la fiducia generalizzata. Secondo la Paxton il capitale sociale sostiene la democrazia influenzando sia la quantità che la qualità della partecipazione politica. Diverse sono, infatti, le ricerche empiriche che dimostrano che, aumentando il senso del dovere e il senso di interdipendenza con gli altri, la partecipazione alle associazioni incrementa la partecipazione politica. Quest'ultima viene influenzata anche a livello qualitativo dalla partecipazione dei cittadini alle associazioni, in quanto al loro interno vengono sviluppate capacità critiche di analisi e confronto, di tolleranza e rispetto per il pensiero altrui, virtù civiche fondamentali per un'opinione pubblica informata e consapevole.

L'esistenza stessa di un regime democratico, d'altra parte, fa sì che le associazioni esistano e vengano riconosciute.

Kenneth Newton (2006) interrogandosi su quali siano le cause del declino del supporto politico che negli ultimi anni ha investito le democrazie occidentali, mette a confronto la teoria che si focalizza sulla società con la teoria che si concentra sugli elementi politici. Secondo quest'ultima, la cittadinanza supporta politicamente il proprio governo se esso si mostra stabile, se i politici rispondono delle proprie responsabilità, se le libertà civili vengono protette, se il sistema



politico è aperto e trasparente. La corrente di pensiero che si focalizza sulla società, invece, sostiene che vi sia un circolo virtuoso tra alti livelli di fiducia, istituzioni sociali ben radicate, buon governo e un forte e popolare sostegno politico. Quest'ultimo sostiene la fiducia tra i cittadini, incrementa la partecipazione civica e incoraggia l'azione collettiva per il bene comune. Normalmente le due teorie vengono analizzate separatamente ma, sostiene Newton, nel mondo reale è impossibile separare alcuni elementi che sono fortemente correlati tra loro. Le politiche economiche, infatti, influenzano il sostegno politico, la democrazia può influenzare la crescita economica che, a sua volta, influenza il capitale sociale di una società che, a sua volta, influenza il sostegno politico. Secondo l'autore, quindi, capitale sociale, performance politica e supporto politico sono fortemente correlati tra loro, e per trovare una spiegazione esaustiva circa le performance delle istituzioni è necessario prendere in considerazione e mettere in relazione tutti gli elementi.

## CONCLUSIONI

---

Trarre delle conclusioni univoche da questo elaborato rappresenta un'impresa assai ardua.

Il capitale sociale e la qualità istituzionale, come preannunciato, presentano molte aree di sovrapposizione, sono strettamente legati tra di loro, creando non poche difficoltà per la comprensione dei nessi di causalità.

Nello studio del capitale sociale, e nella creazione del nuovo indice regionale, si è mostrata di fondamentale importanza la sua suddivisione in varie dimensioni.

La fiducia, tradizionalmente considerata come un fenomeno monolitico, è stata scomposta in tre differenti tipologie: la fiducia generalizzata, la fiducia verso le istituzioni e la fiducia verso la politica. Ciascuna dimensione merita di essere analizzata separatamente in quanto proveniente da fattori differenti e in quanto in grado di esercitare effetti diversificati sulla collettività e sulla qualità delle istituzioni.

La dimensione relativa alla partecipazione alle associazioni ha mostrato un carattere ancora più sfaccettato della prima. È stato dimostrato come non solo sia necessario suddividere le associazioni in base al loro scopo costitutivo, ma che la partecipazione attiva o passiva e l'affiliazione multipla degli associati sono delle variabili che è necessario prendere in considerazione. Non tutte le associazioni sono uguali, sostenevano Knack e Keefer nel 1997, è possibile affermare lo stesso riguardo gli associati. Valutare la partecipazione multipla a più associazioni, che implica la moltiplicazione dell'opportunità individuale di relazionarsi ad individui diversi per condizione socio-economica, religiosa, ideologica, ecc..., si è spesso rivelata la strategia ottimale per comprendere il ruolo delle associazioni.

Come sostenuto da Stolle e Marschall (2004), infatti, sono le interazioni costanti tra individui appartenenti a gruppi eterogenei a determinare un maggior livello di fiducia interpersonale. Per questo motivo, dunque, è stata prestata attenzione anche alla dimensione relativa alle relazioni informali. Questa dimensione, di importanza strategica per la creazione del capitale sociale, però, non sempre viene presa in adeguata considerazione da parte degli studiosi, molto probabilmente anche a causa di una mancanza di dati che ne provoca una misurazione parziale.

Lo studio delle relazioni informali, però, non dovrebbe limitarsi all'analisi delle relazioni con amici, colleghi, familiari e vicinato. Dovrebbero essere prese in considerazione tutte quelle attività che l'individuo svolge a favore della collettività al di fuori dei contesti formali delle associazioni. La presenza e l'efficacia delle associazioni, infatti, può essere fortemente determinata dal contesto istituzionale di riferimento. In alcuni casi la partecipazione ad alcune associazioni può essere obbligatorio per legge, mentre in casi diametralmente opposti, le istituzioni possono osteggiare la loro presenza. Oltre la realtà associativa vi è una realtà che, pur agendo nell'informalità, è viva, dinamica, mutevole. Riuscire a cogliere la partecipazione ad attività e gruppi informali è, però, un'impresa non da poco, ma che dovrebbe essere intrapresa soprattutto per comprendere la relazione tra "l'informale" e la qualità delle istituzioni.

Quest'ultimo tema, ampiamente trattato nel corso dell'elaborato, si dimostra piuttosto ambivalente, soprattutto se applicato alle realtà locali. Adottando una definizione di *quality of government* come imparzialità, infatti, si guarda solo ad un aspetto della qualità istituzionale. Utilizzare dei dati relativi alla percezione che i cittadini hanno della qualità, dell'imparzialità e del livello di corruzione dei governi locali può essere parziale. Da una parte, infatti, la percezione individuale può essere influenzata da vari fattori, i media tra tutti, dall'altro si avverte l'assenza di un indicatore in grado di stimare i risultati ottenuti dall'amministrazione, di valutare la performance delle istituzioni locali. La misura della qualità istituzionale a livello locale, dunque, non dovrebbe limitarsi ad un'analisi procedurale (le regole del gioco), ma dovrebbe essere in grado di andare oltre ed analizzare anche i risultati, combinando insieme i due aspetti.

Il legame tra i due fenomeni, lungi dall'essere lineare, coinvolge altri fattori quali la tipologia di welfare state presente nel territorio, nonché il livello di diseguaglianza economica e di corruzione. Il welfare state e la corruzione, in particolar modo, sembrerebbero influenzare ed essere a sua volta influenzati, dalle tipologie di capitale sociale presenti nel territorio.

Gli interrogativi riguardanti il funzionamento delle istituzioni, su quali siano gli elementi in grado di determinarne la qualità, su quale sia il ruolo che gli individui,

in quanto parte di una collettività, hanno nel relazionarsi con le istituzioni, hanno ricevuto delle risposte parziali.

La suddivisione del capitale sociale nelle sue varie dimensioni si è mostrata una scelta ottimale in quanto ognuna di esse prende in considerazione aspetti diversificati del fenomeno, così come l'utilizzo delle regioni come unità di analisi sembra essere la giusta strada da perseguire nell'analisi dei due fenomeni. Come dimostra ampiamente il caso italiano, infatti, sia le dotazioni di capitale sociale che la qualità delle istituzioni sono estremamente diversificate a livello territoriale. Ignorarne il carattere strettamente locale sarebbe causa di un'analisi parziale e distorta.

## BIBLIOGRAFIA

---

- Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J., 2001 a, *Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution*, NBER Working Paper Series, p. 14
- ., 2001 b, *The colonial origins of comparative development: an empirical investigation*, *American Economic Review*, v91(5,Dec), pp. 1369-1401
- , 2005, *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth*, in *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1, Part A, pp 385-472, Elsevier
- Acemoglu, D., Robinson, J., 2006, *De Facto Political Power and Institutional Persistence*, *American Economic Review*, vol. 96(2), pp. 325-330
- Alchian, A., 1950, *Uncertainty, Evolution, and Economic Theory*, *The Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 58, pages 211
- Alonso, J. A., Garcimartín C., 2013, *The Determinants of Institutional Quality. More on the Debate*, *Journal of International Development* Volume 25, Issue 2, pages 206–226, March
- Alesina A., La Ferrara E., 2000, *The Determinants of Trust*, NBER Working Paper No. 7621, Marzo 2000
- Arndt C., Oman C., 2006, *Governance Indicators for Development*, OECD Development Centre Policy Insights. OECD Publishing.
- Arrow K.J., 1972, *Gifts and Exchanges*, *Philosophy and Public Affairs* 1, 343-367.
- Banfield E., 1958, ed.2010, *Le basi morali di una società arretrata*, Il Mulino, Bologna
- Bjørnskov, C., 2007, *Determinants of generalized trust: A cross-country Comparison*, *Public Choice* 130: 1-21
- Boix, C., Posner, D., 1996, *Making Social Capital Work: A Review of Robert Putnam's Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Working Paper No.96- 04. Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University.

- , 1998, *Social Capital: Explaining Its Origins and Effects on Government Performance*, *British Journal of Political Science*, , pp 686-693.
- Bourdieu P. ,1986, *The Forms of Capital*, in John G. Richardson (a cura di), *Handbook of Theory and Research in the Sociology of Education*, New York, Greenwood Press
- Charron N., Dijkstra L., Lapuente V, 2014, *Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States*, *Regional Studies*, 48(1): 68-90.
- , 2015, *Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions*, *Social Indicators Research*. vol 122 (2): 315-346
- Coleman J., 1988, *Social Capital in the Creation of Human Capital*, *American Journal of Sociology*, Vol. 94, 95-120
- , 1990, *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press.
- Commissione europea, 2010, *Investire nel futuro dell'Europa*, Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale.
- Durlauf S. N., Fafchamps M., 2004, *Social capital*, The Centre for the Study of African Economies Working Paper No. 214
- Easterly W., Levine R., 2002, *Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development*, NBER Working Paper No. 9106
- Freitag, M., 2006, *Bowling the state back in: Political institutions and the creation of social capital*, *European Journal of Political Research*, 45(1): 123-152
- Frey B. S., Stutzer, A., 2000, *Happiness, Economy and Institutions*, *Economic Journal*, 110(446), pp. 918–38
- Fukuyama F., 1995, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Free Press, 1995. ISBN 0-02-910976-0
- , 1999, *Social capital and civil society*, George Mason University <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/fukuyama.htm>
- Gabriel, Walter-Rogg, 2008, *Social Capital and Political Trust*, In: Meulemann, Heiner (Hrsg.): *Social Capital in Europe – Similarity of countries and*

diversity of people? Multi-level analyses of the European Social Survey 2002. Leiden: Brill. S. 219-250. Zusammen mit Oscar W. Gabriel.

- Granovetter M., 1973, *The Strength Of Weak Ties*, in American Journal of Sociology, 78, pp. 1360-80
- Guiso L., Sapienza P, and Zingales L, 2004, *The Role of Social Capital in Financial Development*, The American Economic Review. Vol. 94, No. 3: 526-556.
- Gupta, Sanjeev, Davoodi, Hamid R. and Alonso-Terme, Rosa, 2002, *Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?*, Economics of Governance Volume 3, Issue 1 , pp 23-45
- Hall, R., Jones, C., 1999, *Why do some countries produce so much more output per worker than others?*, The Quarterly Journal of Economics, MIT Press, vol. 114(1), pp. 83-116,
- Halman L., Luijkx R., 2006, *Social Capital in Contemporary Europe: Evidence from the European Social Survey*, Portuguese Journal of Social Science 5: 65–90.
- Hanifan L.J., 1916, *The Rural School Community Centre*, Annals of the American Academy of Political and Social Sciences, 67, 130-38
- Hardin R., 2002, *Trust and Trustworthiness*, New York: The Russell Sage Foundation Series on Trust.
- Helliwell, J. F., 2003, *How's life? Combining individual and national variables to explain subjective well-being*, Economic Modelling, Elsevier, vol. 20(2), pages 331-360, March.
- Helliwell J. F., Putnam R. D., 1999, *Education and Social Capital*, NBER Working Paper Series 7121.
- Hooghe M., 2008, *Associations and socialization*, in D. Castiglione, J. van Deth and G. Wolleb (eds), *Handbook of Social Capital*, Oxford: Oxford University Press, pp. 568–593.
- Kaasa A., Parts E., 2008, *Individual-Level Determinants of Social Capital in Europe Differences between Country Groups*, Acta Sociologica Vol. 51, No. 2 (Jun., 2008), pp. 145-168
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., 2010, *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*
- Knack S., Keefer P., 1995, *Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Measures*, Economics and Politics, VII,

pp. 207– 227.

-----, 1997, “*Does Social Capital Have An Economic Payoff? A Cross Country Investigation*”, *Quarterly Journal of Economics*, 112/4, 1251-1288.

Keohane, R., Nye, J., 2007, *Globalizzazione e governance*, in *Governance. Teorie, principi, modelli, pratiche nell’era globale*, a cura di Palumbo A. e Vaccaro S., Mimesis, Milano, pp. 147-182

Knowles S., 2005, *Is Social Capital Part of the Institutions Continuum?*, CREDIT Research Paper, N. 5/11

La Porta R., Lopez-De-Silanes F., Shleifer A., Vishny R.W., 1997, *Trust in large organizations*, *American Economic Review*, 87, 333–338.

-----, 1999, *The Quality of Government*, *The Journal of Law, Economics and Organization*, XV (1), 222-79

Margit, T., 2006, *Making Democracy Work More? Exploring the Linkage between Social Capital and Government Performance*, *Political Research Quarterly* 59(2): 211-225.

Marsiglia G., 2002, *Pierre Bourdieu. Una teoria del mondo sociale*, Padova, Cedam

Mauro P., 1998, *Corruption and the composition of government expenditure*, *Journal of Public Economics*. Volume 69 Issue2 Pages: 263-279

Newton N., Norris P., 2000, *Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance?*, In S. Pharr & R. Putnam (Eds.), *What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton, N.J.: Princeton University Press.

North, D., 1997, *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell’economia*”, Bologna, Il Mulino

OECD, 1995, *Participatory development and good governance*, <http://www.oecd.org/dataoecd/27/13/31857685.pdf>

Olson M. 1965, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, 1st ed. 1965, 2nd ed. 1971

-----, 1982, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press



- Ostrom E., Ahn, T.K., 2000, *A social science perspective on social capital: social capital and collective action*, Workshop in Political Theory and Policy Analysis Indiana University
- Paxton, P., 2002, *Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship*. American Sociological Review, 67(2): 254-277.
- , 2007, *Association Memberships and Generalized Trust: A Multilevel Model Across 31 Countries*. Social Forces, 86(1): 47-76
- Pinchler F., Wallace C., 2007, *Patterns of Formal and Informal Social Capital in Europe*, Eur Sociol Rev, 23 (4): 423-435.
- Portes A., 1998, *Social capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology*, Annu. Rev. Sociol. 1998. 24:1, 24
- Putnam R., 1993, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori Editore
- , 2000, *Capitale sociale e individualismo. Crisi e rinascita della cultura civica in America*, Il Mulino, Bologna
- Rose R., 1999, *What Does Social Capital Add to Individual Welfare? An Empirical Analysis of Russia*, World Bank Social Capital Initiative Working Paper 15.
- Rothstein, B., 1998, *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , 2005, *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge University Press, 2005
- , 2011, *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. University of Chicago Press
- Rothstein B., Stolle D., 2003. *Social Capital, Impartiality and the Welfare State: An Institutional Approach*, In *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*, edited by Marc Hooghe and Dietlind Stolle, 191- 209. Houndmills: Palgrave Macmillan
- , 2008, *The state and social capital: An institutional theory of generalized trust*, Comparative Politics, 40 (4): 441-459.
- Rothstein, B, and Teorell, J., 2008, *What is quality of government: A theory of impartial political institutions*, Governance, 21 (2): 165-190.

- Rothstein B., Holmberg S., Nasiritousi N., 2009, *Quality of Government: What You Get*, Annual Review of Political Science Vol. 12: 135-161 (Volume publication date)
- Scheepers P., Te Grotenhuis M., Gelissen J., 2002, *Welfare States and Dimensions of Social Capital: Crossnational comparisons of social contacts in European countries*, European Societies, 4(2): 185-27
- Sørensen G., 2004, *The transformation of the State, Beyond the Myth of Retreat*, Palgrave, New York
- Stolle D., 2002, *Trusting Strangers: The Concept of Generalized Trust in Perspective*, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 31 (2002), 397-412.
- Stolle, D., Marshall M.J., 2004, *Race and the City: Neighborhood Context and the Development of Generalized Trust*, Political Behavior 26: 125–53
- Stolle D., Rochon T.R., 1998, *Are All Associations Alike? Member Diversity, Associational Type, and the Creation of Social Capital*, American Behavioural Scientist. No. 42: 47-65
- Sugden, R., 1986, *The economics of rights, cooperation and welfare*, Oxford, Blackwell
- UNDP Strategy Note on Governance for Human development, 2000
- Uslaner E., 2002, *Trust and Corruption*. Pp. 76-92 in: J.G. Lambsdorff, M. Taube and M. Schramm (Eds.), *Corruption and the New Institutional Economics*. London: Routledge.
- , 2003. *Trust, Democracy and Governance: Can Government Policies Influence Generalized Trust?*, In *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*, edited by Marc Hooghe and Dietlind Stolle, 171-190. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Van Oorschot W. and Arts W., 2005, *Social Capital of European Welfare States: the Crowding Out Hypothesis Revisited*, Journal of European Social Policy 15: 5–26.
- , 2006, *Social Capital in Europe: Measurement, and Social and Regional Distribution of a Multi-faceted Phenomenon*, CCWS Working Paper 44, Aalborg University

- Warren M.E., 1999, Democratic theory and trust, in M.E. Warren (ed.), *Democracy and Trust*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 310–345
- , 2001, *Democracy and Association*, Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- Whiteley P., 2000, *Economic Growth and Social Capital*. *Political Studies* 48, 443-466.
- Wollebaek, D., Selle, P., 2002, *Does Participation in Voluntary Associations Contribute to Social Capital? The Impact of Intensity, Scope, and Type*, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 31 (1) 32-61.
- World Bank, 1989, *Sub-saharan Africa: from crisis to sustainable growth*
- World Bank, 1994, *Governance, The World Bank Experience*, International Bank for Reconstruction and Development
- World Bank, 2008, *Governance, growth, and development. Decision making. Reflections by: Douglass North, Daron Acemoglu, Dani Rodrik, Francis Fukuyama*, The International Bank for Reconstruction and Development
- World Bank, 2010, *The Worldwide Governance Indicators*, The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth, Policy Research Working Paper 5430
- Zak P., Knack S. 1998, *Trust and Growth*, (September 18, 1998). Available at SSRN:<http://ssrn.com/abstract=136961> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.136961>
- Zmerli S., 2003, *Applying the concepts of bonding and bridging social capital to empirical research*, *European Political Science*, 2003: 2, issue 3, p. 68-75
- Zmerli S., Newton K., 2008, *Social Trust and Attitudes Toward Democracy*, *Public Opinion Quarterly*, Vol. 72, Issue 4, pp. 706-724,
- , 2011, *Three Forms of Trust and Their Association*, *European Political Science Review*, Vol. 3, No. 2, S. 1-32.
- Zmerli S., Newton K., Montero J. R., 2007, *Trust in people, confidence in political institutions, and satisfaction with democracy*, In: van Deth, Jan W., Montero, José R., Westholm, Anders (eds.): *Citizenship and Involvement in European Democracies. A Comparative Analysis*, London: Routledge, 35-65