

Facoltà di Economia

ISTITUZIONI E SVILUPPO

Lezioni dal caso italiano

Fabrizio Barca

Laurea Honoris causa
in Economia politica

Parma, 26 maggio 2005

Lectio doctoralis di Fabrizio Barca
in occasione del conferimento
della Laurea ad Honorem in Economia politica

ISTITUZIONI E SVILUPPO*

Lezioni dal caso italiano

Fabrizio Barca

1. CONCORRENZA FRA CAPITALISMI

La questione della relazione fra istituzioni e sviluppo è tornata a proporsi sotto la pressione di un'accresciuta competizione istituzionale fra sistemi diversi. A produrre questa competizione è il forte processo di globalizzazione dell'economia e della società: l'ulteriore rimozione di restrizioni al commercio internazionale; il ritorno a una piena, pressochè illimitata, circolazione dei capitali; l'estensione, nel tempo e nel campo di applicazione, dei diritti di proprietà intellettuale a livello mondiale; la tecnologia e la prassi di un confronto immediato e pubblico, di fronte al "popolo", fra forme istituzionali diverse, continuamente sollecitato da grandi istituzioni internazionali, pubbliche e private.

Nel capitalismo, la questione fra istituzioni e sviluppo tocca le tre istituzioni fondamentali, del mercato, dell'impresa e dello Stato. Ci si torna così a interrogare su quali siano le regole di concorrenza nei mercati del lavoro e dei servizi, il governo del conflitto immanente fra proprietà e controllo, le forme e i limiti di azione dello

* Anche se ignari del contenuto di queste considerazioni, desidero ringraziare il Dipartimento politiche di sviluppo e coesione, l'Istituto centrale di statistica, Luciano Barca, Paola Casavola, Pierluigi Ciocca, Riccardo Faini, Giangiacomo Nardozi, Ugo Pagano, Guido Pellegrini, Gilberto Seravalli, Paolo Signorini e Letizia Ravoni, perchè le loro analisi hanno reso possibili queste mie.

Stato, più consoni a massimizzare il benessere di una nazione. E ci si domanda se molteplici siano le configurazioni istituzionali ottimali, ovvero una sola, e quale. E ci si chiede, ancora, se questo eventuale modello unico sia quello degli Stati Uniti d'America.

La vicenda italiana recente offre l'occasione per alcune considerazioni su questi interrogativi. L'Italia rappresenta, infatti, un laboratorio aperto dove, in un contesto di forte crisi economica e sociale, è stato realizzato un radicale cambiamento istituzionale. Proprio queste particolari condizioni possono aiutarci a individuare, fra istituzioni e sviluppo, l'anello spesso dimenticato.

2. LA CRISI ITALIANA E LA SUA DIAGNOSI

Cinque punti in meno di crescita del reddito pro-capite rispetto all'Europa; un quarto della quota di mercato a prezzi costanti sulle esportazioni mondali evaporata; declino dal due per cento a poco più di zero del tasso di crescita della produttività. Sono tre fra i principali "risultati" dell'economia italiana dell'ultimo decennio. Sono assai cattivi, e sono decisamente peggiori di quelli ottenuti nello stesso periodo dai due capitalismi con i quali è più appropriato confrontarsi: Francia e Germania.

Il fatto che, nello stesso periodo, il Mezzogiorno si sia mosso in controtendenza, con una crescita che ha significativamente ecceduto (circa mezzo punto percentuale), per la prima volta dal dopoguerra, quella del Centro-Nord, e che tale crescita sia stata "virtuosa", perchè trainata dalle esportazioni nette e dagli

investimenti in macchine e attrezzature, e senza alcun effetto di domanda pubblica (visto che i consumi della pubblica amministrazione e gli investimenti in costruzioni sono cresciuti meno che nel Centro-Nord), non può modificare il giudizio sulle tendenze dell'economia italiana. Il metro di raffronto è un Centro-Nord stagnante, ma, soprattutto, la crescita del Sud è restata al di sotto del potenziale ed è stata accompagnata nell'ultimo biennio da una contrazione dell'offerta di lavoro.

Se sull'esistenza di una prolungata crisi italiana i giudizi convergono, consenso vi è anche sulla diagnosi.

Si concorda che dietro lo stallo della produttività stanno tre fattori: la scarsa innovazione delle imprese, in ricerca, in capitale, in organizzazione; l'insufficiente rifornimento di medie imprese da parte della grande riserva delle piccole imprese e dei distretti; il peggioramento delle condizioni dei servizi collettivi - il contesto - sia del loro stato effettivo, sia della percezione di cittadini e imprese. Convergente è, quindi, almeno in termini generali, il giudizio sulle cause prime della crisi: inadeguata concorrenza dei mercati, soprattutto dei servizi, che mortifica e scoraggia l'innovazione imprenditoriale; carenza di strumenti di governo societario che regolino il conflitto fra proprietà e controllo così da tutelare adeguatamente i finanziatori senza mettere sotto tutela gli imprenditori; difficoltà dello Stato nell' offrire o promuovere servizi collettivi essenziali, sia per il governo di ultima istanza dei mercati e dei conflitti societari, sia per l'attività ordinaria di cittadini e imprese, sia per il supporto ai processi innovativi. Proprio quest'ultimo

aspetto ha assunto particolare gravità quando, in presenza di un tessuto fragile di grandi imprese private, si è affermato un paradigma tecnologico dove, più di prima, fonte dell'innovazione è, la scienza.

Non si tratta, peraltro di una diagnosi nuova. Ho sostenuto altrove che proprio la mancata costruzione di mercati concorrenziali regolati, di un governo societario bilanciato e di una amministrazione pubblica capace di programmare, rappresentano le peculiarità del nostro capitalismo. E che, se queste componenti sono state sostituite, nei primi quindici anni del dopoguerra, da una "soluzione italiana", centrata sugli enti pubblici e sostenuta da un "compromesso straordinario" fra culture politiche diverse, già partire dai primi anni '60 questa soluzione si è andata dissolvendo; la crisi che ne è discesa è stata frenata e posposta solo dalla progressiva svalutazione della lira e dall'accumulo di debito pubblico.

3. IL PARADOSSO

Ma, ecco il problema. A partire dalla fine degli anni '80, anche a seguito della crescente consapevolezza di questa diagnosi, è stato avviato un processo di riforma che nel giro di un quindicennio ha radicalmente trasformato le istituzioni italiane del mercato e dello Stato.

Tutto è iniziato nel 1990, con l'istituzione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che con imprevista rapidità si è affermata come un punto di riferimento del cambiamento. Successivamente, la quasi-crisi finanziaria del 1992 e poi la

prospettiva di adesione all'euro hanno impresso un'accelerazione, che ha condotto ad attuare gran parte dell'Agenda proposta dai riformatori inascoltati dei precedenti decenni: radicale riforma del mercato del lavoro (fra il 1997 e il 2003); impetuoso processo di privatizzazione (fra il 1994 e il 2002); completa riforma del diritto societario (fra il 1998 e il 2004); completa riforma del mercato finanziario e delle banche (fra il 1990 e il 1998); liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità (fra il 1994 e il 2003); radicale riforma della pubblica amministrazione (fra il 1993 e il 2003); radicale decentramento delle competenze statali e relativa semplificazione amministrativa (fra il 1997 e il 2001); radicale riforma del governo degli investimenti pubblici, specie per il riequilibrio economico-sociale (fra il 1997 e il 2003).

Insomma, sono state ridisegnate, quasi per intero, le tre istituzioni fondamentali del capitalismo, proprio quelle alle quali viene imputato di essere la causa del declino. Perché, allora, il declino persiste?

Nella risposta a questa domanda sta la lezione che possiamo ricavare dalla vicenda italiana.

4. LA POLITICA FRA NORMALIZZAZIONE E ANOMALIA

Escludiamo, prima di tutto, perchè non trova riscontri, l'ipotesi che le riforme siano state disegnate male. Al di là di pur valide osservazioni "di dettaglio", e di alcune parti mancanti, gli impianti delle riforme non sono stati colpiti da critiche convincenti. Non si possono avere dubbi sul fatto che esse abbiano in generale creato

le condizioni affinché i comportamenti privati meglio concorrano all'interesse collettivo: hanno introdotto requisiti di concorrenza nei servizi di pubblica utilità; posto le condizioni per un continuo aggiustamento fra offerta e domanda del lavoro; eliminato formule societarie rigide; dato strumenti agli azionisti per fare valere i propri diritti; creato i mezzi per scalare le società e attrarre fondi di investimento; creato per le banche l'incentivo a essere giocatori finanziari di livello europeo; dato responsabilità alla dirigenza statale, con una divisione fra responsabilità politiche e amministrative; riunificato nelle Regioni la responsabilità primaria delle decisioni attinenti lo sviluppo e negli enti locali la responsabilità di proporre e realizzare i relativi progetti.

Non si può, tuttavia, neppure aderire a una risposta consolatoria, che invochi i tempi lunghi di cui ogni riforma istituzionale avrebbe bisogno per essere efficace. A parte il fatto che alcune di queste riforme non sono più così recenti, il cambiamento profondo delle istituzioni dovrebbe operare attraverso una modifica delle aspettative; e, così facendo, dovrebbe anticipare i propri stessi effetti. Se e quando gli investitori istituzionali percepiscono un rafforzamento della tutela dei propri diritti patrimoniali, essi investono e, così facendo, accelerano il processo che conduce alla tutela dei propri diritti. La stessa cosa avviene per i produttori di servizi di pubblica utilità o per le banche che prevedano più concorrenza, o per i dirigenti pubblici che prevedano l'azione di un controllo di gestione.

Ma proprio qui sta il punto. Questa anticipazione non c'è stata; anzi, pare essere avvenuto il contrario. E' come se i soggetti privati e pubblici non abbiano creduto alle riforme in corso. La domanda è allora se e cosa, per date riforme istituzionali, abbia frenato l'anticipazione e suggerito un comportamento attendista.

E' mia opinione che a mancare, nel radicale processo di riforma, sono stati i convincimenti, convincimenti condivisi, che sul piano culturale e politico dessero una interpretazione univoca delle riforme e ne sostenessero l'attuazione.

Alle riforme e all'entrata nell'euro che le ha accompagnate e spronate, si è giunti per stato di necessità, attraverso l'azione di alcune, poche, figure che, a un tempo, si sono fatte interpreti e hanno "strumentalizzato" il severo giudizio internazionale ed europeo. Ma ciò è avvenuto senza che si affermasse nelle classi dirigenti politiche, sociali, economiche e culturali un comune sistema di valori e di cognizioni che interpretasse il cambiamento come una sorta di "terzo Risorgimento", come la rimozione degli ostacoli storici allo sviluppo del nostro capitalismo e della nostra società. E' mancato, insomma, sul piano sia culturale sia politico, un nuovo "compromesso", che rinnovasse quello del dopoguerra e che desse certezze ai cittadini e alle imprese.

Vorrei anzi sostenere che, non solo è mancato un sistema di convincimenti condivisi, ma si sono confrontati due sistemi di valori e di cognizioni che, interpretando la riforma in modi radicalmente diversi, hanno finito per delegittimarla. Colgo questi due

convincimenti o visioni con i termini di “normalizzazione” e di “anomalia”.

La visione di un’Italia normalizzata si fonda sull’idea che esista un modello unico di capitalismo, che la forma più prossima a tale modello unico sia quello statunitense e che ad esso il capitalismo italiano debba convergere attraverso le riforme istituzionali.

Le basi di questo convincimento sono assai esili.

In primo luogo, il capitalismo statunitense è assai diverso da come lo descrivono gli interpreti egemoni nostrani. Assai più esteso e profondo di ciò che si narra è il ruolo dello Stato: attraverso i tribunali, l’azione del governo e delle agenzie federali a sostegno ciclico e strutturale dei redditi, la politica agricola, la politica di protezione commerciale, il controllo sugli standard, la tutela dei diritti di proprietà intellettuale, la domanda bellica, la vasta macchina della sicurezza e della detenzione. Funzione decisiva in quel capitalismo svolge, poi, un fattore che non appare replicabile: il populismo radicato e il suo profondo rifiuto di ogni consolidata concentrazione del controllo, che concorrono in modo determinante a riconciliare la concentrazione stessa con la frammentazione della proprietà. In secondo luogo, analisi documentate mostrano, sia sul piano teorico che empirico, la convivenza sostenibile, anche in un contesto di globalizzazione, di capitalismi diversi. E consolidate sono, infine, le analisi del capitalismo italiano che identificano

precisi fattori di rigetto di un cieco trapianto del capitalismo statunitense.

Nonostante ciò, questa visione è stata spesso dominante durante gli anni '90. Essa ha condotto a una lettura e a un'interpretazione del processo di riforma che ne hanno sistematicamente frenato l'efficacia e la credibilità. Le indispensabili riforme del mercato del lavoro sono state interpretate come se l'incertezza sulle prospettive di occupazione, oltre a creare un incentivo individuale a far meglio, non producesse anche un disincentivo a investire nel proprio capitale umano, fattore particolarmente rilevante in un capitalismo dove il concorso all'innovazione da parte dei singoli lavoratori non-imprenditori è cospicuo. Le indispensabili privatizzazioni sono state interpretate con uno strumento per la rapida costruzione di un forte azionariato di investitori istituzionali, senza attenzione ai tempi che avrebbe richiesto la maturazione di un sistema pubblico (tribunali e Agenzie) per la soluzione dei conflitti di interessi che quel modello societario comporta, e alla preservazione di alcuni decisivi centri di ricerca pubblica nel settore industriale. La radicale riforma dell'amministrazione pubblica è stata interpretata come l'occasione per "ridurre finalmente la dimensione dello Stato" e togliere le protezioni a tutela del lavoro pubblico, di nuovo senza attenzione agli effetti negativi di un'incertezza nelle prospettive delle funzioni dirigenziali e al rafforzamento delle competenze e della preparazione dell'apparato pubblico.

Opposta a questa è l'altra visione, quella dell'Italia anormale. Si tratta di un convincimento più antico, mai venuto meno, secondo cui il decentramento e la specializzazione del nostro sistema produttivo, la natura profondamente radicata nei territori delle nostre competenze, la storia e la cultura del paese, richiederebbero forme diffuse di tutela e protezione dagli impulsi concorrenziali e modalità di governo rivolte a questo scopo.

Assai esili sono le basi anche di questa visione. Proprio la prolungata crisi mostra che sono state queste protezioni anti-concorrenziali a bloccare il processo di innovazione. Come è stato scritto, i piccoli imprenditori hanno sfruttato alla stregua di rentier i giacimenti di competenza accumulati nella storia. Alcune, poche, famiglie che controllano le maggiori imprese del paese hanno ricavato dalle protezioni benefici privati che hanno eroso il capitale accumulato dai loro avi. A contraddire questa visione stanno poi quei comparti e quei territori del paese dove proprio la forte esposizione alla concorrenza esterna e la presenza di uno Stato capace di promuovere progetti integrati per la realizzazione di servizi collettivi, hanno consentito di mantenere o raggiungere elevati tassi di sviluppo.

Eppure questa visione ha accompagnato il processo di riforma. Ne ha propagandato l'interpretazione come di una inevitabile concessione alla "moda dei tempi", al "liberismo imperante", annunciando già con questi termini che mai quelle riforme avrebbero avuto effetto e che prima o poi si sarebbe dovuti tornare a istituzioni più consone a un paese anormale.

Il combinato disposto di queste due visioni è stato causa determinante, suggerisco qui, della scarsa efficacia del processo di riforma istituzionale. Giacobinismo e conservatorismo si sono combattuti, validandosi vicendevolmente. Il risultato è stato uno solo: togliere al processo di riforma la base di un convincimento condiviso; togliere ai soggetti privati e pubblici che dovevano attuarlo l'incentivo, e poi anche la passione, per dargli corpo. Spinte dai giacobini a pretendere sempre nuove riforme e dai conservatori ad attendere il ritorno del vecchio, le classi dirigenti, passata l'ansia della crisi finanziaria, hanno preso ad attendere.

In sintesi, questa sommaria ricognizione della vicenda italiana ripropone con forza l'idea che fra istituzioni e sviluppo c'è un anello fondamentale, la politica. Sono le classi dirigenti politiche, organizzate in partiti, e i quadri culturali con cui esse dialogano che interpretano e danno corpo alle riforme istituzionali, che diffondono e creano consenso sui convincimenti. La vicenda italiana insegna, almeno fino ad oggi, che ricercare una correlazione tra assetti istituzionali, di mercato, impresa e Stato, e sviluppo può condurre a gravi errori. Non solo perchè, con ogni probabilità, sono più d'uno i modelli di capitalismo che possono sorreggere, in un dato contesto tecnologico, un dato tasso di sviluppo. Ma anche perchè un modello di capitalismo non è esaurientemente descritto dalle istituzioni che lo compongono. Occorre dare conto della cultura e della politica che lo sorreggono.

Sono conclusioni che, con ogni probabilità, consentono oggi di interpretare anche la pericolosa fase di stallo dell'Unione Europea tutta.

5. UNA VERIFICA DELLA TESI: IL CASO DELLA POLITICA SVILUPPO TERRITORIALE PER IL MEZZOGIORNO

C'è un'area delle riforme istituzionali realizzate che si presta in modo particolare all'interpretazione che ho dato: le istituzioni, le regole, la prassi della politica di sviluppo territoriale del Mezzogiorno, ossia dell'azione pubblica per promuovere la produzione di servizi collettivi integrati, locali e di rete.

Il caso è di interesse, perchè qui, fra il 1998 e il 2003, la riforma è stata radicale, si è avvalsa delle altre riforme, e ha fissato sin dall'inizio obiettivi oggi misurabili. Ma soprattutto, è d'interesse perchè si tratta di una politica che affidava i propri risultati proprio alla leva delle aspettative: il convincimento diffuso che lo Stato sarebbe passato da trasferimenti automatici, o comunque da sussidi, alla produzione di servizi collettivi avrebbe dovuto innalzare il reddito atteso delle imprese, accelerare gli investimenti privati e anticipare così l'effetto positivo sulla produttività della politica stessa.

Questa nuova impostazione della politica di sviluppo, che si va diffondendo sia nei paesi industriali avanzati, sia in diverse

economie in rapido sviluppo, deriva dalla consapevolezza che la sottoutilizzazione del potenziale produttivo è dovuta a una sottoproduzione di beni collettivi. Si consuma qui un duplice “fallimento del mercato”. Il primo consiste nell’incapacità di produrre un bene collettivo che si manifesta in ogni “gruppo latente”, ossia in ogni insieme di soggetti che, pure accomunati da un interesse, sono troppo numerosi affinché ognuno di essi abbia incentivo sufficiente ad agire. L’ulteriore fallimento del mercato deriva dal fatto che quel comune interesse è in realtà generico, non descrivibile dai soggetti, i quali lo avvertono in forma incompleta e confusa: le conoscenze necessarie a specificare quell’interesse e a tradurlo in un’ipotesi di bene pubblico sono disperse fra una molteplicità di individui e la loro estrazione richiede, a sua volta, un impegno e un costo per ognuno di essi.

E’ questo secondo fallimento, trascurato dalla teoria tradizionale, ancor più del primo, a impedire che il bene pubblico, il progetto, sia concepito e realizzato attraverso un’impresa o una rete di imprese; e a richiedere l’azione di un soggetto, di un’Autorità - come scriverebbe Arrow - che abbia la credibilità per estrarre le conoscenze private e sia capace di minimizzare il costo della loro trasmissione e dell’assunzione di una decisione collettiva. Questa autorità è lo Stato. Non importa se esso finanzia con mezzi pubblici progetti di produzione dei beni collettivi o ne promuova il finanziamento privato: in entrambi i casi, lo Stato è chiamato a creare gli incentivi affinché i membri del gruppo latente rivelino e confrontino le proprie conoscenze e a tradurre queste in una

domanda collettiva e in una commessa ad altri soggetti privati affinché essi la soddisfino.

E' per queste ragioni che lo Stato capace di svolgere tale azione, e a cui la nuova politica di sviluppo territoriale si volge, è lo Stato locale. Sono le articolazioni locali dello Stato e i soggetti privati che esse concorrono a legittimare nella funzione di mediatori di conoscenze, che possono promuovere i progetti per l'offerta di beni collettivi oggetto della politica, secondo un modello in altre occasioni esplorato. Alle articolazioni centrali dello Stato sta il compito, sia di svolgere simile funzione per quei servizi di rete dove dominante è la conoscenza globale, sia di assicurare il travaso nei progetti territoriali delle componenti globali della conoscenza, sia di stabilire, con il livello locale, e rendere credibili le regole e le prassi del gioco collettivo.

Una politica fondata su questi presupposti è stata realizzata in Italia per il Mezzogiorno fra il 1998 e il 2003, divenendo parte integrante, e avvalendosi, del processo di riforma istituzionale che ho qui richiamato. La chiarezza degli obiettivi fissati sin dall'inizio del progetto consente ora di affermare che questa politica, pur concorrendo a determinare una profonda trasformazione delle istituzioni pubbliche, dei mercati e delle regole di spesa pubblica del Mezzogiorno, e pure concorrendo alla controtendenza di quest'area rispetto al resto del paese, non ha raggiunto gli obiettivi prefissati nella misura dovuta. La spesa in conto capitale è stata inferiore alle previsioni; lo spostamento dai sussidi ai servizi collettivi è avvenuto, ma più lentamente del previsto; il divario di crescita con il Centro-

Nord c'è stato, ma inferiore alle previsioni; e, soprattutto, non si sono prodotte quelle “rotture” nel tasso di accumulazione delle imprese e nella produttività che si erano repute possibili.

Proprio quest'ultimo aspetto, chiaramente quantificato grazie al metodo valutativo che ha contrassegnato il nuovo corso, costituisce una forte conferma della tesi che ho qui voluto avanzare. La mancata rottura dei comportamenti suggerisce, infatti, che a mancare siano stati anche qui i convincimenti che hanno accompagnato la realizzazione del cambiamento.

Dopo una breve stagione durante la quale era sembrato affermarsi un comune sistema di valori e di cognizioni che sorreggesse il progetto, si sono affermate le due visioni di cui ho detto. L'una, quella della normalizzazione, ha voluto interpretare l'introduzione di disciplina e di metodi valutativi come l'avvio di una rinuncia dello Stato all'esercizio delle proprie, inevitabili funzioni discrezionali, premendo per il ricorso a metodi automatici di trasferimento delle risorse, e per la rinuncia alla funzione pubblica di Autorità capace di promuovere l'offerta di servizi collettivi. L'altra, quella dell'anomalia, ha voluto interpretare la trasformazione quasi come un mero cambiamento di linguaggio, avallando l'idea che, purchè si adottassero le nuove e più moderne dizioni, si sarebbe presto tornati ai metodi antichi di assegnazione delle risorse.

Se l'assenza di una visione condivisa ha frenato l'efficacia della trasformazione, lo scontro fra le altre due visioni ha prodotto anche uno “stop and go” nell'uso dei diversi strumenti della politica

pubblica. Ne sono derivati una erosione della credibilità del ruolo di autorità dello Stato, centrale e locale, un disincentivo ai quadri dirigenti locali, soprattutto economici e pubblici, a giocare le regole del nuovo corso, e una spinta per gli imprenditori all'attendismo. Tutto il contrario di quel quadro di certezze che un sistema condiviso di valori e cognizioni avrebbe potuto dare. Il convincimento e la determinazione di singoli quadri politici, centrali e locali, e gli effetti che, pur in questo contesto, l'azione pubblica ha avuto in molte aree hanno tutelato il nuovo corso. Ma non potevano essere sufficienti, come del resto per l'intero processo di riforma istituzionale italiano, a dispiegarne gli effetti.

6. CONCLUSIONI

L'Italia combina in questo inizio di secolo una profonda crisi economica e un sistema istituzionale completamente rinnovato, nel governo dei mercati, delle imprese, dello Stato. Ho sostenuto che il radicale rinnovamento istituzionale realizzato nell'ultimo quindicennio risponde proprio ai problemi che, secondo la diagnosi condivisa, sono all'origine della crisi. Il paradosso che ne deriva trova soluzione nell'assoluta debolezza dell'anello che lega le istituzioni allo sviluppo: un sistema di valori e di cognizioni largamente condiviso dalla cultura e dalla politica, che consenta di interpretare le istituzioni. Nel processo di riforma istituzionale tale sistema è mancato, lasciando spazio a due visioni contrapposte – di un paese da normalizzare e di un paese anomalo – che hanno eroso le basi della riforma.

Le conseguenze di questa valutazione in termini di politica economica, del “che fare”, sono evidenti. Se le visioni della normalizzazione e dell’anomalia spingono la politica economica a modificare ancora le istituzioni - vuoi per andare avanti, vuoi per tornare indietro - la tesi che ho suggerito spinge a fermare la macchina della riforma istituzionale e ad usarla, invece, secondo un sistema di valori e di cognizioni condiviso, attraverso un nuovo compromesso politico e culturale.