

Sistemi istituzionali e sistemi di mercato

Fabrizio Pezzani

Premessa

Nel Paese si sta assistendo ad un confronto forte sull'assetto e sul funzionamento del nostro sistema economico in relazione anche all'entrata nell'euro ed al livello di compatibilità del sistema stesso rispetto agli scenari che si possono prevedere come conseguenza dell'avvio della moneta unica; un uguale confronto avviene nel sistema politico sulla definizione degli assetti istituzionali e delle necessarie riforme che tutti ritengono indispensabili ed urgenti ma che poi non si riescono a varare. L'attenzione su questi due aspetti tende a procedere su linee parallele e rischia quindi di non trovare una convergenza, che invece potrebbe costituire una utile chiave di lettura di problematiche che rappresentano delle variabili di un unico sistema complesso, e la percezione delle correlazioni esistenti potrebbe contribuire ad offrire degli elementi di soluzione al problema.

L'entrata dell'Italia nel gruppo dei Paesi che sperimenteranno l'avvio della moneta unica dev'essere visto non tanto come un problema contabile, la cui priorità attuativa è evidente, ma come un processo di confronto/scontro tra Paesi con differenti culture intese in senso di assetti istituzionali, di sistemi economici, di sistemi legislativi e così via, che richiedono un processo di armonizzazione volto a ridurre le diversità pur nel rispetto delle autonomie dei singoli Paesi membri. In particolare per l'Italia l'avvio della moneta unica apre alcuni problemi di ordine economico che hanno tuttavia anche conseguenze sociali; tali problemi possono essere sinteticamente di seguito così indicati:

- la riduzione del debito pubblico;
- il recupero di produttività nella pubblica amministrazione;
- la liberalizzazione dei mercati e le privatizzazioni;
- i problemi occupazionali.

Questi aspetti non possono essere visti disgiuntamente in quanto sono molto forti le interdipendenze e le correlazioni che li legano.

La riduzione del debito pubblico

L'Italia è stata ammessa a far parte del primo gruppo di Paesi che sperimenteranno la moneta unica, con un'attenzione particolare però sia al volume del nostro debito pubblico nel complesso che in percentuale rispetto al PIL, sia alle azioni promesse dal nostro governo per contenerlo e ridurlo progressivamente verso i parametri di convergenza previsti che comportano di fatto un suo dimezzamento.

Non v'è dubbio che la realizzabilità di tale obiettivo è legata alla possibilità di aumentare l'economicità e l'efficienza della spesa per la pubblica amministrazione, che rimane la vera "sorvegliata speciale" in tale processo di risanamento; infatti, il ricorso a nuove manovre fiscali per aumentare il gettito complessivo delle entrate è difficilmente perseguibile per la già elevata pressione esistente che rischia di delegittimare l'intervento pubblico, disincentivare nuovi investimenti e ridurre la capacità di attrazione di nuovi capitali e di nuovo lavoro. Con il termine "pubblica amministrazione" si fa riferimento non solo agli assetti istituzionali in cui si articola lo Stato, agli organi e alle modalità tramite i quali esso esercita la sua azione, ma anche a tutte le aziende dove il soggetto dominante è quello pubblico - ad esempio, le imprese pubbliche locali, le aziende sanitarie, le ferrovie e così via. La riduzione del debito comporterà quindi la predisposizione di bilanci rigorosi per evitare che il mancato rispetto dei patti di stabilità, derivante dal ritardato riallineamento del debito, possa comportare pesanti penali a carico dello Stato; le conseguenze si manifesteranno nella riduzione dei trasferimenti agli Enti pubblici ed in ogni caso nella definizione di criteri nell'erogazione degli stessi in misura minore legati alla spesa storica.

La riduzione delle risorse trasferite ed i fenomeni competitivi che tenderanno a svilupparsi prevalentemente tra aree geografiche particolari piuttosto che tra i singoli Stati unitari imporranno una forte spinta verso forme di decentramento amministrativo e di autonomia, proprio per attuare in modo più efficace e responsabiliz-

EDITORIALE

Fabrizio Pezzani è professore ordinario di Programmazione e Controllo nelle Amministrazioni Pubbliche all'Università Bocconi e direttore della Divisione Amministrazioni Pubbliche della SDA Bocconi.

zante il controllo della spesa e per consentire di esaltare le differenti vocazioni delle varie aree geografiche del Paese; tale processo sembra allo stato attuale irreversibile e richiede di prenderne atto al fine di delineare in modo compiuto gli assetti istituzionali affinché siano congruenti con le condizioni di sviluppo previste.

EDITORIALE

Il recupero di produttività nella pubblica amministrazione

La realizzazione del primo obiettivo passa attraverso un forte recupero di produttività della pubblica amministrazione, che va perseguito non solo con il variare delle regole e delle condizioni relative al suo funzionamento ma con una sostanziale modificazione della cultura che attualmente caratterizza il loro orientamento gestionale. Ad esempio, la riduzione delle risorse dei trasferimenti potrebbe peggiorare il livello di efficienza dei servizi pubblici, se contemporaneamente non si introducono logiche di carattere aziendale e sistemi di management finalizzati alla ricerca delle più convenienti relazioni tra risorse scarse e bisogni non decrescenti.

Questi obiettivi possono essere perseguiti se il sistema delle regole che orientano l'intervento dello Stato nell'economia e caratterizzano il funzionamento del pubblico impiego viene finalizzato al raggiungimento di tali obiettivi. La ricerca di criteri di funzionalità nelle pubbliche amministrazioni comporta quanto meno che:

- il sistema di leggi atto a sostenere il cambiamento sia incisivo nella modificazione dei comportamenti, e che le attività di controllo sulle pubbliche amministrazioni siano progressivamente orientate sui risultati e non solo sugli atti ed idonee ad intervenire tempestivamente laddove si manifestino risultati gestionali non in linea con i programmi, per evitare il mantenimento dell'idea che "tanto non cambia nulla"; ad evidenza il sistema di controlli ripropone la necessità di ripensare alle relazioni fra differenti livelli istituzionali, quindi al loro ruolo ed al loro funzionamento;
- il sistema di rilevazione dei risultati mostri in modo trasparente gli effetti in termini di costi-benefici dell'azione pubblica e delle possibili alternative, al fine di valutare l'adeguatezza e l'opportunità dell'azione stessa ed eventualmente modificarne l'indirizzo, ridurre ed eliminare le aree di inefficienza per le quali non è più giustificabile l'intervento pubblico; la possibilità di perseguire questi obiettivi richiede la presenza di figure professionali più orientate all'utilizza-

zione delle tecniche di management e anche più svincolate dalla figura e dal ruolo del politico. Mentre i primi devono essere valutati sulla gestione e sulle capacità di raggiungere in modo più conveniente gli obiettivi ad essi assegnati, i secondi invece hanno la responsabilità dell'indirizzo e dei risultati complessivi; in questo modo viene a riaffermarsi in modo forte la separazione dei due ruoli, quello politico e quello tecnico, che seppure collegati hanno responsabilità diverse;

- la funzione politica prenda maggiore coscienza di dover essere esercitata con criteri di imprenditorialità, in quanto il modificarsi delle variabili ambientali – riduzione delle risorse, competizione, decentramento – imposto dal sistema in cui abbiamo scelto di operare spinge le modalità di acquisizione del consenso dalla pura e semplice risposta ai bisogni, tramite il ricorso al volano della spesa pubblica, a una situazione che tende a premiare l'azione politica con il consenso per il valore intrinseco della stessa – *consensus for value* –, cioè la capacità di risolvere efficacemente i problemi in presenza di risorse scarse.

Il passaggio di ruolo comporta la necessità di affrontare eventuali conflitti sociali derivanti da bisogni non soddisfatti, perché la carenza di risorse impone di definire ordini di priorità in termini di utilità sociale; in questo senso il debito pubblico ha avuto storicamente una funzione di moderazione e di contenimento dei conflitti e degli interessi in quanto la tendenza era, se possibile, di soddisfarli e tacitarli facendo ricorso alla leva della spesa pubblica, azione questa come visto non più percorribile. I vincoli di bilancio, in prospettiva, non consentiranno più questo tipo di manovra e tenderanno ad accentuare l'insorgere di conflitti sociali per i quali sarà necessario pensare a forme di prevenzione, al fine di attenuarne l'intensità.

La liberalizzazione dei mercati e le privatizzazioni

L'esigenza di ripensare alle modalità ed all'opportunità dell'intervento dello Stato nell'economia e di recepire all'interno del nostro sistema economico le istanze di maggiore apertura dei mercati, derivanti dal nostro essere parti della comunità europea, pone in modo forte il problema delle privatizzazioni e della definizione di regole che rendano veramente trasparenti i mercati, per evitare il mantenimento ed il controllo del potere economico da parte del pubblico e/o

EDITORIALE

del privato semplicemente attraverso forme diverse.

I recenti richiami, sia del presidente dell'antitrust sull'esigenza di aprire i mercati delle imprese pubbliche locali a competitori esterni attraverso l'eliminazione progressiva di situazioni di monopoli locali, sia del presidente dell'*authority* sull'energia elettrica sul costo elevato delle tariffe elettriche e sull'opportunità di mantenimento del monopolio pubblico nel settore, evidenziano la necessità di preparare il sistema ad affrontare processi di cambiamento in modo tempestivo, per evitare il rischio che eventuali ritardi siano dannosi all'assetto economico e sociale del Paese. D'altro canto, il confronto con competitori esterni sarà sempre più inevitabile al crescere delle possibilità di confronto dei costi degli stessi servizi erogati in ambiti geografici diversi tramite la stessa unità di conto, l'euro, e l'affinamento delle tecniche e delle rilevazioni contabili nel settore pubblico; di fronte a differenze significative di costo ed in presenza di una medesima qualità per la stessa prestazione diventa difficile sostenere l'utilità dell'intervento pubblico, specie se questo è sostenuto prevalentemente dalla raccolta forzosa di ricchezza tramite imposte presso la collettività.

Questo processo mette in discussione il concetto di servizio pubblico e ridimensiona il ruolo di alcune aziende pubbliche, riorientandole verso il mercato e rendendole meno strumentali rispetto all'azione politica.

In presenza, quindi, di alternative private si potrà percorrere la strada del ridimensionamento dell'intervento pubblico a favore di interventi privati. Il recupero di produttività ed economicità nelle aziende pubbliche può essere perseguito anche introducendo nelle stesse un più marcato orientamento al cliente/utente, criteri e strumenti gestionali mutuati dalle aziende private ed infine una maggior indipendenza rispetto al ruolo politico; in questo modo si potrebbe perseguire il risanamento mantenendo la proprietà ed il controllo in mano al soggetto pubblico, in modo alternativo rispetto alla privatizzazione, ovviamente, sempre che si riescano a raggiungere i risultati desiderati.

Il problema della privatizzazione richiede che si sviluppino una cultura di Stato delle regole, capace cioè di ridurre il proprio intervento ma in grado di controllare quello di altri ed evitare che si creino condizioni di collusione con i privati, posizioni di monopolio a favore degli stessi, o comunque posizioni di controllo ingiustificate; l'avvio di questo processo va di pari passo con il formarsi di un mercato che sia veramente tale, cioè trasparente, e il cui funzionamento sia

attentamente controllato e regolato. Sicuramente questo passaggio richiede un'attenzione particolare perché ridefinisce la distribuzione del potere economico ed il grado di influenza del sistema politico su quello economico e viceversa. Il passaggio da un *Welfare State* a uno Stato delle regole, tramite una ridefinizione degli assetti economici, può avere forti effetti sugli assetti istituzionali, attenuati nella misura in cui il livello di trasparenza del cambiamento garantisce un continuo monitoraggio sullo stesso e un sufficiente livello di neutralità del passaggio.

I problemi occupazionali

Infine, l'ultimo importante fronte aperto dall'avvio del sistema monetario è quello relativo al problema occupazionale, che trova significativa criticità nell'Italia meridionale. Le conseguenze di quanto esposto nei precedenti punti sono quelle di accentuare le diversità esistenti sul territorio nazionale presentando uno Stato a due velocità. In particolare questa debolezza viene accentuata in quelle aree dove la carenza di strutture produttive ha spinto l'utilizzo della pubblica amministrazione come strumento di assorbimento della disoccupazione, favorendo quindi l'idea di una logica assistenziale. Nella fattispecie l'elevata percentuale di disoccupati, in parte falsata dall'alto sviluppo del lavoro nero, dovrebbe essere ancor più negativamente corretta in quanto una parte di quelli che risultano occupati nella pubblica amministrazione di fatto sono in un'area critica, dato che hanno una utilità economica inferiore al loro costo e quindi rappresentano posti di lavoro ad elevato rischio. Di fronte ad uno scenario che nella sostanza definisce alcune linee di fondo difficilmente eludibili s'impone una posizione di rigore, come visto, nel funzionamento della pubblica amministrazione, volta a ridurre la spesa complessiva ed ad aumentarne la produttività cercando, ovviamente, di migliorare le qualità dei servizi; su questa linea l'intervento in tali zone dovrebbe mirare a recuperare tali esigenze di fondo ed essere di conseguenza improntato a logiche diverse rispetto a quelle che lo hanno da sempre caratterizzato. Il ricorso, per esempio, a lavori socialmente utili per assorbire disoccupazione risponde a obiettivi di breve - dare risposta a conflittualità sociali, tenere unita la compagine governativa, e così via - ma in una logica di medio-lungo tempo rischia di diventare un pericoloso "boomerang" in quanto la presenza più nutrita di operatori afferenti nell'area pubblica renderebbe sicuramente più difficile sia la ma-

novra di recupero di efficienza, in quanto sarebbe ostacolata da una maggiore complessità delle strutture, sia di conseguenza il ridimensionamento secondo criteri di trasparenza economica.

Il favorire in modo eccessivo certe aree, promuovendo insediamenti produttivi tramite facilitazioni di vario tipo, potrebbe indebolire altre aree ed aumentare di fatto il livello di potenziale scontro economico e sociale nel Paese.

Le politiche economiche d'intervento nel sud sono peraltro non rinviabili a meno che non mutino, in modo non prevedibile allo stato attuale, le regole e lo sviluppo del sistema monetario unico; in conclusione, la ridefinizione delle logiche economiche d'intervento nel meridione ha effetto anche sui criteri di raccolta del consenso politico, sull'aggregazione degli interessi e quindi sugli assetti istituzionali.

Le relazioni tra sistemi istituzionali e sistemi economici

Se analizziamo i temi precedentemente esposti e aperti in modo forte dall'entrata nell'euro, possiamo trovare tra di loro un comune filo conduttore che è rappresentato dalle strette correlazioni che legano lo sviluppo dei sistemi economici e l'evolversi degli assetti istituzionali. L'economia impone e/o suggerisce criteri di sviluppo orientati da convenienze particolari, che di volta in volta possono assumere forme di aggregazione diverse; tali spinte devono essere temperate dal quadro generale in cui si inseriscono in una logica complessiva di fattibilità sociale e per questo devono essere adeguatamente predisposti gli assetti istituzionali e le regole che ne possono suggerire la dinamica. Non si può sempre essere d'accordo sulle linee e sulle scelte delle forze politiche in merito agli indirizzi di politica economica, ma non v'è dubbio che queste debbano avere un buon livello di condivisione sociale; in altri termini, le politiche di sviluppo non possono essere orientate da una razionalità economica assoluta, che non esiste, né possono orientarsi a esigenze sociali se poi non esiste una legittimazione economica delle scelte stesse – lo sviluppo sociale deve essere, cioè, economicamente sostenibile. In questo senso, talora, si invoca il mercato come elemento atto a selezionare le condizioni di sviluppo, ma è necessario sottolineare due aspetti in merito e cioè che il mercato non è un meccanismo ma un'istituzione fatta di regole, che devono essere predisposte da chi esercita un'azione di controllo sul mercato stesso e riviste in continuazione per va-

lutarne la congruenza rispetto alle mutevoli condizioni ambientali; inoltre il mercato non ha una sua naturale autolegittimazione ma ha un suo valore strumentale, che va definito in relazione ai risultati positivi e negativi che produce sul sistema.

In questa fase di grande cambiamento si nota una forte difficoltà nel Paese per procedere ad una ridefinizione complessiva del suo modo di essere per quanto riguarda gli assetti istituzionali e gli assetti economici, le cui modifiche richiedono un approccio integrato tra le variabili economiche e quelle politico-sociali.

È necessario cominciare, quindi, a definire regole di comportamento che abbiano una visione complessiva del quadro, per evitare sia il rischio di subire un processo di sviluppo economico senza aver adeguatamente preparato gli assetti istituzionali e di mercato, sia il rischio di guardare alle riforme istituzionali in relazione agli effetti in termini di distribuzione del potere politico e sociale – modalità e capacità di raccolta del consenso – indipendentemente dalla compatibilità economica delle scelte e dalla legittimazione poi fatta dal mercato.

In questo senso il fallimento della Bicamerale suscita perplessità non tanto per la mancata definizione dei principi costituzionali, ma per la difficoltà ed apparente impossibilità di darsi delle regole per decidere. In modo molto generale si può dire che un sistema istituzionale è l'insieme delle regole in base alle quali stabilire in che modo viene distribuito il potere decisionale formale di tipo politico (sistema elettorale e modello di Stato), economico (regolazione dell'attività d'impresa ed in genere dei processi di produzione, distribuzione e consumo della ricchezza) e sociale (sistema di garanzia delle libertà individuali e sistema di tutela di alcuni bisogni considerati essenziali).

In definitiva le riforme istituzionali sono processi per i quali si definisce chi ha il potere formale di decidere, cosa e come decide.

In Italia ci troviamo di fronte ad una situazione che produce una sorta di blocco decisionale per i seguenti motivi, che peraltro sono messi fortemente in crisi dall'entrata nell'euro:

- un forte intervento dello Stato nell'economia legato anche alla strutturazione del sistema politico ed alle modalità di raccolta del consenso, che come visto precedentemente si è avvalso dell'espansione della spesa pubblica spesso legata a logiche clientelari e non di opportunità economica;
- un sistema di mercato delle imprese che accetta con fatica la logica della trasparenza contabi-

EDITORIALE

le, che attua in modo diffuso forme di elusione e di evasione fiscale, come denunciato recentemente dal Ministero delle Finanze, che mostra segni di incapacità di funzionamento nei mercati finanziati tanto da lasciare dubbi sui reali processi di privatizzazione come redistribuzione del potere economico tra nuovi e diversi attori; un mercato che per questi motivi sembra non lasciare spazio a forme di *public company*.

EDITORIALE

Cambiare diventa dunque difficile, perché le logiche di distribuzione del potere politico dovrebbero passare da forme di raccolta del consenso basate sull'espansione della spesa e su logiche clientelari, che hanno giustificato l'intervento pubblico portandolo a dimensioni non più sostenibili, a forme diverse di legittimazione del consenso. Infatti è necessario orientare l'azione politica ad un ridimensionamento della spesa pubblica e ad uno snellimento dello Stato, perseguiti tramite processi di dismissione delle attività pubbliche regolati da mercati trasparenti ed idonei a garantire il potere politico-sociale sulla loro neutralità nella ridefinizione delle aree di interesse e di influenza.

Tuttavia, il non corretto funzionamento del mercato crea diffidenza nei suoi confronti in merito alla sua funzione di redistribuzione trasparente del potere; peraltro gli operatori economici possono essere indotti ad ostacolare il corretto funzionamento dello stesso per non perdere il loro peso all'interno, o ad accordarsi con gli assetti politici per mantenere il controllo sul sistema seppure in forme diverse.

La propensione al cambiamento tende a diminuire, e di conseguenza l'innovazione, quanto

più le regole sono scarse, incerte e la loro applicazione sembra non trasparente.

In conclusione, si può affermare che l'Italia si trova di fronte ad una forte sfida che comporta un inevitabile processo di cambiamento, che va comunque affrontato sia nel sistema economico che in quello istituzionale ed in modo interdipendente fra i due; infatti, il passaggio a sistemi istituzionali diversi comporta un inevitabile adattamento dei sistemi economici e delle regole di funzionamento del mercato, che richiedono forme di legittimazione reciproca.

Probabilmente è necessario un approccio concettuale diverso alle riforme istituzionali in considerazione del forte dinamismo ambientale, della pluralità e della complessità degli interessi coinvolti e del loro modificarsi anche rapidamente, che rendono più difficile una loro sistemazione organica e durevole; tale approccio dovrebbe essere più orientato al come piuttosto che al cosa fare, evitando le tentazioni di introdurre modelli chiusi, e indirizzarsi verso forme e contenuti flessibili che non abbiano la pretesa di rimanere immutabili ma che abbiano in sé criteri e meccanismi per adattarsi ad una realtà che muta.

Una democrazia evoluta, perché sia tale e garantisca un reale pluralismo dei soggetti che vi appartengono, richiede una capacità di regolare gli assetti istituzionali e di mercato in modo interdipendente, perché il prevalere di uno sull'altro può portare a forme di forte tensione economica a causa della non sopportabilità dal punto di vista economico delle ragioni politiche e sociali, o a forme di controllo economico da parte di minoranze sul sistema non temperate e sufficientemente regolate dal potere politico-sociale. ■