

Nota Isril n. 22 – 2020

Coronavirus, Fase 2: per un miglior impiego delle risorse disponibili di Giuseppe Bianchi

Da quando è scoppiata la pandemia, i miliardi di euro si rincorrono tra loro come agili farfalle. Difficile tenere il conto delle molteplici fonti di finanziamento messe in campo, a livello nazionale ed europeo, per sostenere i cittadini e le imprese. **Solo a posteriori** sarà possibile avviare una contabilità delle risorse realmente arrivate ai destinatari.

Una cosa però emerge con chiarezza: ci sarà, comunque, un ammontare straordinario di risorse il cui impiego avrà **un impatto rilevante su futuro del Paese**. Perché se a fronte del maggiore indebitamento del settore pubblico e privato non corrisponderà una maggiore capacità di produrre ricchezza, attraverso uno strutturale recupero di competitività del sistema Paese, le cose si metteranno male soprattutto per le nuove generazioni.

Di fronte a questa sfida l'obiettivo della Nota non è tanto quello di giudicare la qualità decisionale dell'attuale classe dirigente, soprattutto quella politica, per quanto sia questione non secondaria. L'obiettivo è quello di spostare l'attenzione più a monte, risalire **all'organizzazione dei processi decisionali** con cui si traducono le risorse acquisite in progetti, azioni e risultati. Cioè a quell'insieme di fasi procedurali tramite le quali gli input (capitali ma anche lavoro, progresso tecnico) entrano in un circuito di decisioni per tramutarsi in **risultati**.

Non si può restare indifferenti alla constatazione che, nonostante l'alternarsi di diverse maggioranze di governo negli ultimi anni, il Paese sia rimasto bloccato nelle sue **crniche inefficienze**, avvitando in un declino di lungo periodo. Occorre porsi il problema della produttività delle risorse impiegate, che invece tende a essere eluso nel nostro dibattito pubblico.

Quando si parla di organizzazione dei processi decisionali, **due sono le questioni** che si pongono: chi ha responsabilità di prendere le decisioni e qual è l'efficacia di tali decisioni rispetto agli obiettivi perseguiti.

La legittimità di chi deve prendere le decisioni in un sistema democratico è affidata a **criteri condivisi**: il decisore politico, in virtù del consenso politico ottenuto; l'imprenditore, in funzione dei diritti di proprietà; i lavoratori, tramite le loro rappresentanze collettive; il burocrate pubblico, per l'autorità legale assegnata alla sua funzione.

Ci sono più decisori che, pur riconoscendo il primato della politica per la sua rappresentanza generale della collettività, rivendicano, ciascuno per gli interessi parziali rappresentati, un autonomo spazio decisionale che, in una economia di mercato, si realizza nell'allocazione delle risorse (in primis investimenti) e nella redistribuzione del reddito per mantenere attiva la necessaria cooperazione

sociale. Si può così sostenere che **il gioco democratico non si esaurisce nell'equilibrio interno dei poteri dello Stato** (Parlamento, Governo) ma si allarga al coinvolgimento di attori privati che danno vita a Organizzazioni (Confindustria, Sindacati, ecc.) a tutela dei propri rappresentati, legittimate ad attivare scambi tra loro e con il Governo per il raggiungimento di obiettivi condivisi. Una pluralità di Organizzazioni, costruite dallo Stato e dal mercato, che individuano i giocatori di un **processo decisionale interdipendente**, articolato in funzione delle diverse responsabilità.

Ugualmente complessa è la **seconda questione**, che riguarda le regole del gioco sulla cui base queste organizzazioni prendono le decisioni al proprio interno e regolano i reciproci rapporti.

Nelle organizzazioni dello Stato valgono le regole del diritto amministrativo pubblico con cui si disciplina il loro funzionamento e il loro agire economico e sociale. Nelle organizzazioni di mercato valgono le regole del diritto privato, che sono il fondamento giuridico della loro autonomia.

L'insieme di queste regole risponde all'obiettivo di ridurre l'incertezza nei reciproci rapporti, consentendo ai vari decisori una più corretta valutazione dei costi/benefici delle proprie decisioni. Senza trascurare l'influenza delle dinamiche di potere che si attivano all'interno di ciascuna organizzazione e che rendono più difficile il gioco cooperativo. In linea generale si può ritenere che l'efficacia delle decisioni prese è maggiore quanto più le organizzazioni condividono **codici morali cooperativi** e una **propensione comune al rispetto delle regole**.

Se, al contrario, prevale una condizione di **reciproca sfiducia**, il contenimento di comportamenti opportunistici o illegali può portare ad una sovrapproduzione di norme e di controlli che irrigidiscono i processi decisionali, compromettendo i risultati attesi.

Queste scarse valutazioni richiamano le difficoltà che incontrano i progetti di cambiamento i cui obiettivi non siano sostenuti dalla **condivisione delle regole** che ne disciplinano l'iter operativo e da incentivi che rimotivino le organizzazioni a garantirne l'applicazione.

La storia contemporanea del nostro Paese è piena di **progetti di riforma** (scuola, P.A., giustizia) che si sono arenati per il prevalere degli interessi corporativi di parte su quelli più generali della collettività. Si è cercato di addossarne la responsabilità all'austerità europea quando la vera causa va ricondotta alla mancata capacità dei vari decisori (pubblici e privati) di far convergere le loro azioni a sostegno di un vero impegno riformistico.

Vanno perciò valutate con prudenza le nuove opportunità offerte al nostro Paese in termini di ulteriori indebitamenti per uscire dalla crisi pandemica perché, se non vengono create le condizioni che migliorino la **produttività dei finanziamenti ottenuti**, il rischio è di avvitare il Paese in una spirale di bassa crescita e di alto debito.

Il dibattito pubblico ha accolto con favore **l'apertura dell'Unione Europea a forme di indebitamento comune**, quale passo importante nella direzione di una Europa più politica e solidale. C'è però una appendice nella decisione della Commissione Europea che tende ad essere trascurata. Dal momento che gli Stati nazionali sono in grado di impegnare le risorse dei contribuenti europei, è gioco forza garantirne un uso che risponda agli obiettivi assegnati. Una nuova regola di comportamento destinata a **modificare le procedure di spesa**: l'accesso a tali risorse è vincolato ex ante alla predisposizione di progetti i cui obiettivi siano strutturati sulla base di una tempistica degli interventi che regola anche il flusso dei finanziamenti.

Al contrario di quanto prima previsto, ad esempio per l'accesso ai Fondi di Coesione Europea, si anticipano i soldi da spendere poi per **progetti spesso improvvisati**. Il cattivo uso di tali risorse dipende dai singoli Stati che, pur contribuendo al finanziamento dei Fondi, non ne traggono i benefici attesi. Una scarsa produttività nell'impiego delle risorse europee, peraltro non molto dissimile dall'impiego delle risorse nazionali, per l'indeterminatezza dei rapporti tra gettito fiscale e programmi di spesa pubblica. **Un velo di ignoranza** che occulta sprechi e inefficienze rendendo il cittadino italiano poco fiducioso del suo Stato e incline ad evadere dai suoi obblighi fiscali.

Un nodo gordiano che ora va sciolto nella predisposizione del **Piano nazionale di ricostruzione** che prevede, per la prima volta, una quantità straordinaria di risorse per rimettere in modo una economia debilitata dalla crisi pandemica. Il problema critico che si pone non riguarda l'agenda politica delle cose da fare, già presenti in precedenti Governi e largamente condivisi con le Autorità Europee, ma il **"come" impiegare tali risorse** sulla base di un metodo programmatico che preveda le priorità da soddisfare e i piani operativi e finanziari in cui siano precisati gli impegni degli attori pubblici e privati coinvolti.

Va ricordato, in proposito, che è proprio delle economie di mercato dotarsi di istituzioni destinate a coinvolgere in un gioco cooperativo i vari decisori, pubblici e privati, nella consapevolezza che la capacità istituzionale politica del Governo, soprattutto nel nostro Paese, è frenata dalla **dispersione dei poteri**. La cassetta degli attrezzi ne prevede due: la concertazione sociale e la contrattazione collettiva.

Nel nostro Paese ci sono state esperienze positive di **concertazione sociale** (inizio anni Novanta), quando si è trattato di attivare politiche dei redditi per il rientro da una inflazione a due cifre. Un risultato ottenuto grazie agli impegni sottoscritti da Governo e Parti sociali, anche se sono state queste ultime a prendere le decisioni più vincolanti. La riproposizione di altri tentativi di concertazione sociale, negli anni successivi, è naufragata per la genericità degli obiettivi e per la folla assembleare dei partecipanti.

La lezione da trarne è che la concertazione sociale può ritrovare un suo ruolo nel nuovo metodo programmatico che seleziona i partecipanti in funzione del

loro potere rappresentativo e delle loro responsabilità specifiche: un gioco cooperativo trasparente nei suoi partecipanti e nelle regole del gioco.

La seconda istituzione è la **contrattazione collettiva**, che costituisce un autonomo ordinamento in cui imprese e sindacati si propongono di regolare problemi di comune interesse. Reciproci pregiudizi hanno fino ad oggi ridotto l'efficacia della contrattazione collettiva nel creare gli incentivi giusti per una ripresa degli investimenti innovativi e per un rilancio della produttività nei processi lavorativi, riducendo la capacità di remunerare il capitale di rischio e lavoro. Anche in questo campo **occorre recuperare un metodo**, programmato per obiettivi, che riconnetta finanza, impresa e lavoro in un disegno espansivo e partecipato che riporti, tra l'altro, alle parti sociali il governo delle istituzioni del mercato del lavoro (formazione, incentivi alla mobilità del lavoro), oggi per lo più gestite da attori pubblici inefficienti.

Si dirà che non emergono disponibilità, né da parte del Governo né degli attori sociali, a intraprendere questo nuovo gioco cooperativo. Ma questa è la principale *sfida di cambiamento* che il Paese deve fronteggiare per uscire dal suo attuale declino. Anche perché c'è già in campo una alternativa: una **nuova ondata di statalismo**, mascherata da forme assembleari di consultazione (Stati generali) dietro le quali si tende a realizzare un allargamento dell'intervento pubblico nel campo economico e sociale, nella pretesa irrealistica di promettere qualcosa a tutte le categorie coinvolte.

I sistemi democratici già prevedono un ordine istituzionale che fa capo ai poteri dello Stato nel loro equilibrio di rapporti fra Governo e Parlamento e alle organizzazioni rappresentative degli interessi che concorrono alla realizzazione delle cose da fare. **Non c'è altro da inventare**, c'è solo da far funzionare tale delicato meccanismo basato su scambi reciproci. Questo è l'ordinamento democratico grazie al quale abbiamo costruito il nostro benessere.

Al momento non sono emerse idee alternative se non un lento scivolamento verso un sistema dai **connotati illiberali**, perché la libertà è indivisibile. Ogni contrazione delle libertà economiche e sociali, prima o poi, è destinata ad evolversi verso una contrazione delle libertà politiche.

Un piano di ricostruzione del sistema Paese deve essere accompagnato da nuove regole che definiscano le opportunità di sviluppo e da organizzazioni pubbliche e private capaci di realizzarle.