

NOTA ISRIL ON LINE

N° 6 - 2010

IL 2010: L'ANNO DELLE RIFORME?

Presidente prof. Giuseppe Bianchi
Via Piemonte, 101 00187 – Roma
gbianchi.isril@tiscali.it
www.isril.it

istituto
di studi sulle relazioni
industriali e di lavoro



IL 2010: L'ANNO DELLE RIFORME?

1) Il 2010 si presenta come l'anno delle riforme che coinvolgono le diverse dimensioni della nostra organizzazione collettiva: l'economia, la politica, il sociale.

La proposizione forte di un tale obiettivo non ci esime dal constatare che, soprattutto a partire dagli anni '90, il nostro paese è già stato immerso in una prolungata stagione riformistica. Valutarne la portata e i risultati appare una pratica opportuna per dare credibilità al rilancio dello stesso obiettivo.

L'adesione all'euro ha avuto effetti importanti sulle regole della competizione economica e della finanza pubblica. Le svalutazioni competitive sono state cancellate e i settori di mercato hanno avviato processi diffusi di ristrutturazione e di riassetto proprietario per riposizionarsi nelle nuove condizioni di mercato, imponendo un pedaggio alla stabilità dell'impiego del fattore lavoro.

I nuovi vincoli della finanza pubblica hanno accelerato la liberalizzazione e privatizzazione di settori strategici, a prevalenza capitale pubblico (credito, energia), al fine di trarre vantaggio dalle nuove condizioni di concorrenza.

Il sistema politico è stato interessato da importanti riforme di ingegneria istituzionale che hanno coinvolto il sistema dei partiti, le regole elettorali, i rapporti tra centro e periferia, nell'obiettivo di realizzare più efficaci forme di governabilità.

Anche il sistema della P.A. ha visto l'accumulazione nel tempo di nuove regole miranti a modernizzare l'apparato pubblico nella sua duplice funzione di erogatore di servizi di pubblica utilità e di regolatore dei rapporti tra Stato e mercato.

Nel campo sociale le nuove regole del lavoro, in materia di flessibilità e di moderazione salariale si sono proposte di conciliare gli interessi delle imprese e dei lavoratori nella prospettiva di una crescita duratura.

Il dato, largamente percepito dall'opinione pubblica è che esiste uno squilibrio fra gli "input" riformistici inseriti nel sistema e gli output ottenuti in termini di risultati. Il grado di competitività complessiva del sistema Italia, valutato in termini di crescita economica, di governabilità politica, di efficienza del sistema amministrativo pubblico, di valorizzazione del lavoro risulta tuttora penalizzante rispetto ai principali paesi con noi concorrenti. Inoltre la crisi non ancora risolta rischia di accentuare la marginalità periferica del nostro paese, facendone il Mezzogiorno d'Europa, insieme a Grecia, Spagna, Portogallo.

2) Rimangono quindi valide le ragioni per fare del 2010 l'anno delle riforme, a condizione che si sappia trarre insegnamento dalle esperienze del passato.

Una riflessione può prendere avvio dalla riconsiderazione dei rapporti che intercorrono tra i mutamenti attivati nei sistemi di regolazione ed il ruolo delle Organizzazioni che sono chiamate a gestire tali mutamenti. Sono Organizzazioni gli apparati economici, politici e sociali entro i quali si organizzano gli interessi della collettività.

Come ci ricorda il premio Nobel D. North, le regole definiscono le opportunità di una collettività, mentre le Organizzazioni consentono di sfruttare tali opportunità. Le organizzazioni sono costituite dai giocatori che sono chiamati ad applicare le regole del gioco. La capacità delle Organizzazioni di farsi carico delle nuove regole, adattando i propri comportamenti, costituisce il motore delle trasformazioni istituzionali.

Tornando alle vicende del nostro paese si può dire che le Organizzazioni di mercato, cioè le imprese sono state, per necessità, le più sollecite nell'adattarsi, dopo l'entrata in vigore dell'Euro, alle nuove regole di competitività dei mercati. La concorrenza è stata il vincolo esterno che ha orientato l'azione innovativa delle imprese.

Senonchè tale vincolo non ha operato ovunque. Settori strategici, quali energia, trasporti, utility locali, hanno continuato a godere di rendite di posizione e di barriere normative all'ingresso di nuovi competitori con l'effetto di trasmettere ad un sistema produttivo già in difficoltà i costi di inefficienze derivanti da modelli di "governance" poco sensibili al sistema dei controlli e della concorrenza.

Le nuove regole introdotte nella politica hanno ridotto il peso dei partiti ma non hanno scalfito la partitocrazia in termini di occupazione di cariche pubbliche.

Il fatto poi che la politica passi meno per la via interna dei partiti e più per i media e per le piazze non ha certo facilitato la comprensione e la partecipazione dei cittadini alle decisioni politiche.

Le nuove regole nella P.A. hanno diffuso un nuovo linguaggio arricchito di termini quali efficienza, efficacia, trasparenza ma nella pratica la dimensione burocratica dello Stato, fatta di vincoli procedurali, di atti autoritativi, di potestà pubbliche non è stata intaccata. Così come il cittadino non ha potuto usufruire di migliori scuole, di più efficienti ospedali, di modalità di trasporto più funzionali. Anche la gestione delle nuove flessibilità del lavoro è di fatto sfuggita alla capacità contrattuale dei sindacati, favorendo la diffusione di situazioni di precarietà, a danno soprattutto delle nuove generazioni.

Le forti corporazioni hanno piegato le nuove regole alla difesa degli interessi più forti e rappresentati aprendo ulteriormente il divario tra gli "insider" opportunamente tutelati e gli "outsider" che non potendo contare su sindacati, ordini professionali ed altri raggruppamenti di interessi hanno subito i maggiori costi degli adattamenti strutturali.

Sintomatico il disagio dei giovani che hanno investito in formazione e che ora trovano difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro e a trovare una loro collocazione nella società civile.

3) La fattibilità di una nuova stagione riformistica va quindi ricostruita. Essa ha bisogno di una progettualità sistemica che rompa gli steccati tra settori di mercato e settori protetti, tra cittadini garantiti e cittadini discriminati.

Costi e benefici connessi alle nuove regole devono essere più equamente ripartiti.

Un tale obiettivo pone in primo piano il problema delle risorse finanziarie perché le riforme a costo zero non esistono. Gli interessi che vengono colpiti dalle riforme devono trovare qualche forma di compensazione per evitare opposizioni ostruzionistiche. La proposta riformistica va quindi collocata nella prospettiva di aspettative crescenti, sostenute dalla credibilità di una politica di sviluppo.

Esistono già oggi le condizioni perché riforme e crescita possano essere coniugate insieme.

Il tracollo delle economie causato dalla crisi finanziaria e gli insuccessi dell'agenda di Lisbona stanno scaldando i motori dell'Europa e dei singoli paesi per creare una economia più intelligente, più interconnessa, più verde, in grado di sostenere una ripresa del benessere e dell'occupazione.

Anche in questa circostanza occorre correggere gli errori del passato. L'agenda di Lisbona più che definire obiettivi prevedeva un elenco di auspici, più occupazione, più innovazione, più ricerca, affidati alla buona volontà di chi li voleva far propri.

Quanto fosse di competenza dell'Europa in termini di politica comune e quanto fosse lasciato alla responsabilità dei singoli paesi risultava abbastanza indistinto. La pagella annuale che metteva a confronto i risultati dei singoli paesi non era accompagnata, contrariamente a quanto previsto dal patto di stabilità, da raccomandazioni vincolanti.

La Lisbona 2°, che ora si chiama Europa 2020, per recuperare credibilità deve tradurre gli obiettivi in indicatori, come nel patto di stabilità, deve dotare la Commissione e l'Europarlamento di una efficace capacità di sorveglianza, dotandoli nel contempo di più poteri affidati ad incentivi e disincentivi. Possono essere di aiuto, in questa direzione, le novità recentemente introdotte nel disegno istituzionale dell'Europa che, sia pure in presenza di alcune ambiguità, definiscono un nuovo equilibrio tra Stati membri ed Unione e fra le istituzioni interne all'Unione al fine di garantire una migliore governabilità.

Nuove e più stringenti regole sostenute da una maggiore efficacia delle Organizzazioni europee costituiscono le condizioni per far convergere la politica economica in Europa lungo un asse di crescita sostenibile.

Analogo riferimento va fatto alle "governance" dei singoli paesi. Per tornare al nostro paese è di grande attualità il dibattito sulle riforme istituzionali. Il focus è centrato sui poteri del Governo, sul ruolo del Parlamento, sulle leggi elettorali, sulle regole della giustizia, nella presunta convinzione che la buona politica dipenda quasi esclusivamente dal cambiamento delle regole istituzionali. Il lato oscuro del problema è dato dalla crisi delle Organizzazioni di rappresentanza che devono concorrere ad

individuare gli obiettivi dello sviluppo e disegnare modelli di comportamento coerenti.

Entra in gioco il ruolo dell' "élites" politiche che dovrebbero guidare i processi di cambiamento ed il ruolo dei partiti che in un sistema democratico hanno il compito di regolare la partecipazione dei cittadini ed assolvere alle funzioni della formazione e selezione della classe politica dirigente. La constatazione che la politica passi sempre meno per la vita interna dei partiti in presenza di insorgenze populistiche bipartisan, che alla discussione critica si sia sostituita la contrapposizione tra asserzioni esasperate, non facilita di certo la condivisione di un progetto riformistico percepito nell'interesse generale.

Se poi si considera che la crisi dei partiti e delle élites politiche non ha arginato le degenerazioni partitocratiche nell'occupazione degli spazi pubblici, è difficile immaginare un riscatto di efficienza nei servizi di pubblica utilità (scuola, ospedali, trasporti) che costituisce una componente essenziale di un disegno riformistico.

L'obiettivo di ricostituire il tessuto delle rappresentanze politiche, sorrette da un codice etico interno ed in grado di recuperare la funzione tradizionale di ammortizzatore delle tensioni, non può pertanto essere dissociato da quello, non meno importante, di ridefinire le regole istituzionali atte a garantire la migliore governabilità.

Infine la nuova stagione riformistica non può esaurirsi nei processi interni della politica, entro i confini istituzionali dello Stato. Il gioco democratico che influenza le decisioni politiche chiama in causa altri attori, i cosiddetti corpi intermedi, che rappresentano interessi di parte ma fortemente radicati nella società. Le imprese, gli ordini professionali, i sindacati si pongono come centri legittimi di potere negli ordinamenti liberal-democratici, in grado di condizionare le decisioni politiche.

Il successo di una strategia riformistica dipende, anche, dalla capacità di tali Organizzazioni di aprirsi al confronto interistituzionale, di conciliare gli interessi di parte con quelli generali e riflette la loro forza rappresentativa. E' un dato che nel tempo, a causa dei mutamenti intervenuti, queste rappresentanze hanno subito un declino, a causa dell'erosione intervenuta nell'efficacia delle tutele da loro offerte.

La fattibilità di un progetto di riforma dipende quindi anche dalla capacità di queste organizzazioni di ridefinire le loro strategie di azione e di rafforzare, attraverso più efficaci forme partecipative, la loro rappresentatività.

4) In conclusione le riforme si confermano necessarie perché la ripresa dello sviluppo richiede assetti istituzionali coerenti nelle regole e nei comportamenti delle Organizzazioni preposte all'applicazione delle regole.

La natura sistemica di tali rapporti rendono complicati gli aggiustamenti necessari per ottenere i cambiamenti voluti. Il dato importante è quello di poter contare su di una progettualità che tenga conto dei processi interattivi che ciascuna riforma mette in moto, prevedendo le adeguate compensazioni per evitare effetti discriminanti soprattutto a svantaggio delle categorie sociali più deboli ed indifese.

Le riforme funzionano se sono sorrette da corretti paradigmi culturali da parte di coloro che le promuovono. Se nascono dall'interno di una società che ne avverte razionalmente la necessità, se rispondono ad esigenze fondamentali di equità.

Le conoscenze, una appropriata cornice istituzionale e Organizzazioni rappresentative efficienti sono gli ingredienti di una strategia riformistica in grado di proporre una crescita sostenibile dal punto di vista economico e sociale.