



Bagnasco: dieci anni di Stato e mercato

[BRUNO GRAVAGNUOLO]

STATO e mercato, quadrimestrale del Mulino, compie dieci anni. Nel suo nuovo comitato scientifico, irrobustito per l'occasione, compaiono studiosi di grande prestigio e di diverse formazioni culturali: da Massimo Paci, a Michele Salvati, a Gian Enrico Rusconi, a Marino Regini, a Carlo Trigilia (condirettore), a Bruno Dente. Il rinnovamento editoriale in atto è anche un momento di bilanci per una rivista tradizionalmente attenta verso aree e interessi disciplinari diversi dall'economia: dalla sociologia, alle scienze politiche, al discorso istituzionale. Ne parliamo con Amaldo Bagnasco, direttore della nuova serie e autore di studi quali *La Costruzione sociale del mercato* (Il Mulino 1988), *Torino, Un profilo sociologico* (Il Mulino 1986), fino al recente *La città dopo Ford* (Bollati-Borini

gheri 1990). È l'occasione tra l'altro per parlare del rapporto tra politica economica e cultura delle riforme in Italia. **Bagnasco, come descrivereste in sintesi il rapporto tra Stato e mercato?**
L'evoluzione degli assetti politico-economici keynesiani è stato il grande asse di ricerca della rivista. Da qui sono scaturiti altri due filoni: le relazioni industriali e l'attenzione ai grandi interessi organizzati, inclusa l'analisi del Welfare e del neocorporativismo. Intendiamo adesso su questo sfondo generale, mantenere viva l'indagine sul « caso italiano », nei suoi rapporti col sistema politico e con l'innovazione economica, nel quadro delle grandi politiche di regolazione interne e internazionali. **C'è a tuo avviso un deficit di cultura economica in Italia, specie per quel che attiene ai rapporti con la decisione politica?**
Il deficit era più vistoso nel dopoguerra. Poi negli anni seguenti c'è stato un qualche miglioramento. In generale da noi la politica mi sembra impermeabile alle analisi economiche, anche se gli studiosi stranieri non cessano di meravigliarsi, quando vengono in Italia, di una certa « politizzazione » del dibattito economico. **Allo studioso del trend post-fordista vorrei chiedere: quali ritmi, modalità e difficoltà specifiche caratterizzano la fase attuale dell'Italia dal tradizionale modello produttivo?**
Già negli anni settanta l'Italia, con la piccola impresa e il terziario avanzato, ha anticipato alcune tendenze internazionali. Ora il processo investe anche le grandi aziende, ad esempio la Fiat. Si tratterà nel futuro di modificare abitudini radicate e stili produttivi invecchiati: dalla formazione professionale, al rimodellamento

e ampliamento delle basi tecnico-produttive, alla pianificazione urbana (il passaggio dalla città-fabbrica alla città diffusa). Infine c'è il tema delle regole del mercato finanziario. Quel che è importante per la politica economica è comunque la capacità di guardare sempre al contesto, alle interrelazioni, per governare le variabili di un ciclo di trasformazioni. **Come è noto, se consideriamo l'esperienza storica e lo scenario internazionale, quella di « Capitalismo » non è una nozione nuova. Condividi l'analisi dei diversi modelli capitalistici moderni svolta da Romano Prodi sull'ultimo numero del Mulino (1/1991) con la correlativa denuncia di una « mancanza di identità » del capitalismo italiano?**
Sono molto d'accordo con l'analisi di Prodi condotta secondo un metodo comparativo molto affine allo stile tipico di Stato e mercato. Direi che, pur nelle varie specificità, i « capitali » scritti in quell'articolo a d'za di quello italiano presentano tutti una serie di ritmi istituzionali e particolari il modello « giapponese », meno evidente dal mercato finale mi sembra quello più attento alle sfide del futuro, perché va sul principio di rispondere sugli « investitori istituzionali » progetti di sviluppo a lungo termine valevoli per tutta la vita. Oggi, dopo le illusioni del « ganomics », dobbiamo tornare dalla retorica del mercato e mercato insomma « sorreggersi a vicenda », entrambi forti. Ma per obiettivi ci vogliono politiche, in grado di imprimere ritmi e non effimero allopo e basate su un alto grado di legittimazione, non corporativa.

Nel sottoscala delle istituzioni

CHI governa in Italia? Ma, prima ancora, l'Italia è governata? E come? Il volume collettaneo, *Le politiche pubbliche in Italia* (Il Mulino, pp. 400, L. 38.000), a cura di Bruno Dente, è un testo, nato dal concorso di qualificati studiosi, che esamina le politiche attuate in Italia in questi decenni nei più diversi settori, chiedendosi chi le ha effettivamente elaborate e decise, quali effetti hanno conseguito, che connotati presentano. La politica si scioglie così nelle politiche e mostra, attraverso l'analisi realistica di questo, che volto ha, chi la orchestra. L'analisi delle politiche mostra anche un'altra cosa. Che esse non sono funzioni di un soggetto semplice, unico lo Stato. Ma si delineano, invece, dentro lo Stato *sviluppati*, complesso, pluralista, di oggi. Invece di un concerto unitario, possono anche manifestarsi come interventi di attori in contrasto tra loro, concorrendo così a comporre quel quadro di frammentazione e disordine istituzionale, che è la diagnosi più corrente del *policy making* all'italiana.

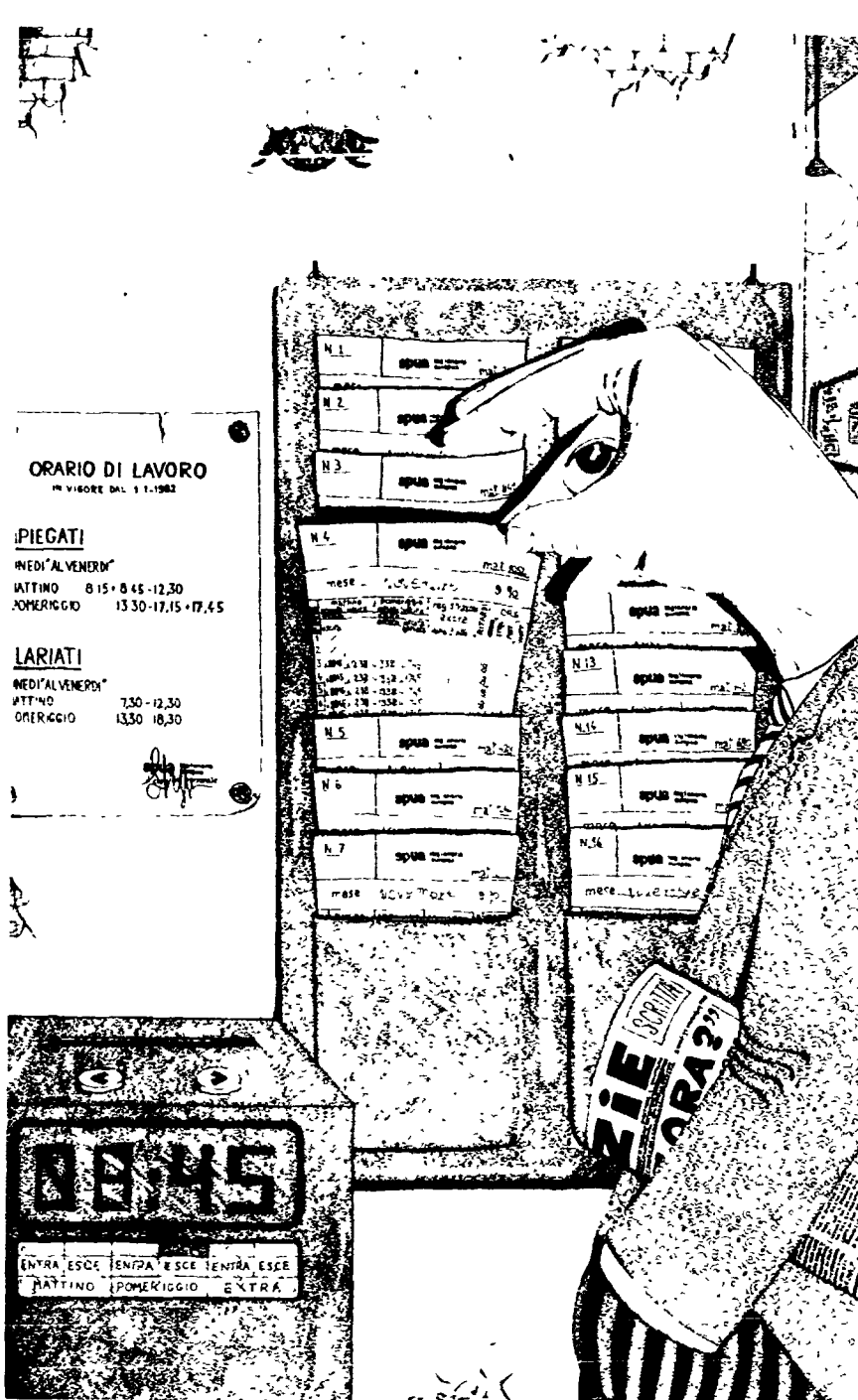
Vediamo, in breve, come il libro delinea questo *policy making* cioè il processo di messa in opera delle politiche pubbliche in Italia, il processo di effettivo funzionamento delle istituzioni. Per cominciare, di che tipo sono le politiche pubbliche che esaminate, da quelle fondanti la stessa nozione di Stato (la politica estera, la politica monetaria) alle molte altre, più antiche e recenti, come la politica ambientale o quella pensionistica?

La maggior parte delle politiche esaminate presenta un carattere marcatamente *distributivo-erogatorio* (la politica industriale, assistenziale, della casa e così via, regolato dai trasferimenti monetari più che da quelli di beni o servizi). E l'aspetto prevalente anche in politiche dove non lo si sospetterebbe. Leggiamo un po' stupidi che la maggior parte delle decisioni nella politica della giustizia riguardano il trattamento economico dei magistrati. Lo stesso e nella politica militare, in quella della riforma amministrativa e in altre ancora. Ne deriva che la distribuzione dei benefici è l'aspetto centrale del processo di *policy-making*, presente dappertutto. L'anello debole di questo processo sono, per contro, le politiche estrattive-redistributive, a cominciare dalla politica fiscale. Si preferisce attingere soldi dall'erario che dai tributi. Ma anche le politiche regolative non hanno saputo mordere, ottenendo effetti di sforniti, quando non perversi (si veda la vicenda dell'equo canone, o quella dei meccanismi elaborati per il controllo dei prezzi). Spesso, poi, le politiche normative si sono trasformate in politi-

che di erogazione di benefici, come è avvenuto per la politica del lavoro, per quella ambientale e così via. Il fenomeno più rilevante, che emerge dall'analisi dei contenuti delle politiche, è - come osserva Bruno Dente - l'ossessione per le politiche di riforma, viste essenzialmente come « riforme dell'organizzazione e delle procedure ». Un'ossessione non intaccata dai risultati sempre deludenti. Un'ossessione che non vede come la politica dell'ente locale si sarebbe davvero avvantaggiata con una riforma fiscale che desse più autonomia finanziaria a comuni e regioni. O che non vede come, in altri paesi, l'amministrazione pubblica funzioni perché si è provveduto seriamente alla formazione dei dirigenti e dei funzionari statali.

Ma quali sono gli attori delle politiche, chi le decide? A parte gli attori internazionali (la Nato, la Cee, ecc.), tra tutte le organizzazioni che agiscono nel *policy making* in Italia, la parte del leone ce l'hanno i ministeri centrali e le commissioni parlamentari. Tanta parte delle scelte di *policy* si giocano lì, mentre comuni, province e regioni sono sottorappresentati, contano poco. E tra gli « attori reali » (partiti, burocrazie, gruppi di pressione, interessi diffusi, esperti) i partiti non sono attori reali in quanto portatori di una loro visione del mondo o, almeno, di programmi precisi. Lo sono, invece, in quanto portatori di specifici interessi, propri o a loro esterni, che li inducono a occupare, dovunque, posti di potere e a sostenere i gruppi di interesse, di pressione e le lobby, onnipresenti e potentissimi nel processo di decisione delle politiche. Anche la burocrazia - salvo i casi di buona professionalità che distinguono i funzionari della Banca d'Italia o la diplomazia - finisce per contare più come portatrice di interessi particolari, corporativi, che delle esigenze di funzionamento delle istituzioni nell'interesse pubblico. Poiché la categoria degli « interessi diffusi » conta pochissimo, si delinea così il quadro di un ampio spettro di politiche, governate da interessi particolari, le cui decisioni sono il frutto di un sistema di negoziazioni stabile e consolidato, che distribuisce benefici particolari, ma non costruisce istituzioni funzionanti nell'interesse pubblico. Che fare, allora? Per Gianfranco Pasquino, la via regia al rinnovamento del sistema politico è la riforma istituzionale, che favorirebbe l'alternativa e i cui esiti avrebbero effetti positivi sul modo d'essere di tutte le altre politiche. Per Bruno Dente, invece, è la via della costruzione di istituzioni efficienti quella che più paga, di amministrazioni che uniscano competenza tecnica e capacità di agire nell'interesse generale.

[p.L.]



ORARIO DI LAVORO
IN VIGORE DAL 1.1.1991

PIEGATI	MEDI AL VENERDI'
ATTIVO	8.15 - 8.45 - 12.30
SONNERGICO	13.30 - 17.15 - 17.45

LARIATI
MEDI AL VENERDI'

PITTO	13.30 - 12.30
SONNERGICO	13.30 - 18.30

ORARIO

ENTRA	ESCE	ENTRA	ESCE	ENTRA	ESCE
MATTINO	SPOMERIGGIO	ENTRA	ESCE	MATTINO	SPOMERIGGIO

avviso l'alternativa, vista come requisito essenziale del buongoverno. Ma vi sono casi, come il Giappone in cui le istituzioni funzionano con un sistema politico che fa scivolo e un partito di governo che monopolizza il potere da un quattrecento. Certo, la proposta del Pds di una Camera delle regioni darebbe una mano al decentramento politico-amministrativo così indispensabile, come l'elezione diretta del sindaco porterebbe probabilmente a confrontarsi su programmi concreti. Ma non bisogna far troppo affidamento su questi progetti. Le panacee istituzionali non ci daranno università migliori, ospedali più funzionanti, città più vivibili, amministrazioni più efficienti. Come valuta l'atteggiamento complessivo del Pds sulla questione, per lei centrale, di fare delle istituzioni del paese i grandi attori-decisi delle politiche, agenti nell'interesse pubblico?

Il Pds oscilla ancora tra le due sue identità, di partito del buongoverno e di partito-società. Gli sarebbe molto utile una riflessione sulla sua prima identità, di cui sembra quasi vergognarsi. Si

prenda il modello emiliano. Da un lato il buongoverno e costituito nel caratterizzarsi come fornitore di servizi - aspetto ormai acquisito ed entrato a far parte dell'inconscio collettivo emiliano. Dall'altro lato il buongoverno e invece mancato nella costruzione di istituzioni funzionali a una società civile ricca ed evoluta. Con un'amministrazione pubblica dequalificata, il partito ha cercato di supplire puntando tutto sulle capacità e lo spirito di sacrificio degli amministratori politici - studiavano e lavoravano come bestie, senza conoscere orari. E sulla mobilitazione del partito-società. Ma istituzioni efficienti e rappresentative sono elemento insostituibile dell'ordine sociale civile.

Sul tema del buongoverno si gioca, allora, tutto l'impegno e l'identità di una politica della sinistra? Ma, prima ancora, la distinzione destra/sinistra mantiene oggi un suo senso?

L'80 per cento delle questioni che sono ogni giorno sul tappeto non sono più né di destra né di sinistra. L'elevamento dell'obbligo scolastico a 18 anni, per esempio, è questione di destra o di sinistra? E il buongoverno? Prendiamo un suo primo aspetto la produzione di servizi. Dovrebbe essere comune l'impegno a fornire quei servizi, che sono nell'interesse pubblico e riguardano tutti i cittadini. Ma c'è poi la questione di dove trovare le risorse, su quali interessi incidere di più. E c'è poi la questione dei servizi che più sono diretti e interessanti, questo o quel gruppo sociale. Quali inscrivere sull'agenda? E chiaro che un partito della sinistra, pur senza inseguire l'ultimo emarginato, darà la priorità ai servizi per i gruppi sociali più bisognosi. Così, anche la grossa questione della creazione di istituzioni moderne ed efficienti, capaci di agire nell'interesse pubblico, non è, di per se, questione di destra o sinistra. La sinistra può certo trovare nell'affrontarla adeguatamente una sua forte identità, se riuscirà però, meglio di altri, a costruire istituzioni agenti come efficaci decisori pubblici. E se riuscirà ad animare e orientare le politiche, come per lo più fin qui non si è fatto, di concreti progetti operativi, capaci di suscitare e configgere con altri, alternativi

Marino Regini
La via riformista

Michele Salvati
È stato un rettilineo

Massimo Paci
Una miniera da esplorare

L'IDEA originaria di *Stato e Mercato* era quella di sprovvincializzare la ricerca di una via riformista in Italia, non attraverso il dibattito politico ma mettendo a confronto esperienze di altri paesi e analisi condotte con gli strumenti più rigorosi e aggiornati delle scienze sociali internazionali. Anche se da allora è entrato in crisi il modello di rapporti fra politica e mercato a cui implicitamente ci rifacevamo, quello socialdemocratico forte basato sulla regolazione politica centralizzata di una economia di mercato efficiente, welfare state redistributivo e concertazione con le parti sociali, quella idea rimane pienamente valida.

Infatti gli anni Novanta non vedranno il trionfo incondizionato del mercato, ma nuovi modelli sociali e gli assetti istituzionali (poteri pubblici e accordi fra organizzazioni) possono condizionare l'economia.

Questi sono i nuovi temi centrali di *Stato e Mercato*, come scarse di frontiera fra le discipline, e gli studiosi che vengono ospitati sulla rivista sono come sempre quelli, purtroppo non molti, che hanno il gusto e la capacità di lavorare in modo rigoroso ed empirico su questa frontiera, per passione politica e conoscitiva, anche se ne ricavano minori benefici accademici.

DIECI anni passano in fretta. Passano in fretta soprattutto se un'iniziativa culturale parte su una pista e la mantiene senza interruzioni o deviazioni degne di nota. Aggiustamenti, piccole stertate, come avviene quando si guida una macchina su un rettilineo. Ma in sostanza si è trattato di un rettilineo.

Quale rettilineo? Un rettilineo di merito (lo studio di modelli di regolazione sociale - essenzialmente ma non esclusivamente a livello nazionale - nell'insieme dei loro aspetti salienti: economici, sociali, politici, giuridico-istituzionali e culturali) e un rettilineo di metodo (una *political-economy* storica-comparatistica, non basata sui modelli formalizzati, bensì sull'analisi di uno o pochi casi). È stato giusto tenerci su questo rettilineo? La scelta è veramente dipesa da una convinzione rigorosamente giustificata che si trattasse della scelta migliore, capace di cogliere il mutare dei modelli di regolazione e di assimilare le più proficue innovazioni metodologiche delle discipline sociali? Oppure è stata il frutto della chiusura culturale di una particolare generazione, di un gruppo di amici incapace di espandersi e rinnovarsi?

Non siamo certo noi a dover rispondere a questa domanda, che ci siamo posti quasi ogni riunione redazionale. A noi, ovviamente, sembra che Stato e Mercato abbia retto abbastanza bene al mutamento delle temperie politico-culturali. L. il neocorporativismo della fine anni Settanta) e abbia assimilato dai nuovi metodi di *political-economy* quanto era possibile dato l'interesse principale della rivista su problemi di macro-regolazione. Altri potranno essere di avviso diverso: se è così, ci critichi esplicitamente.

GUARDANDO all'indietro, all'esperienza *Stato e Mercato* in questi dieci anni, può negare il ruolo di innovazione culturale e politica svolto dalla rivista. Qui per anzitutto sul piano scientifico per l'approccio interdisciplinare e parativo, che per la modernità stessa dell'oggetto (l'analisi: l'interazione tra regolazione economica e regolazione politica e sociale. Ma questo è vero anche sulla della cultura politica, in particolare di quella di sinistra nel nostro paese. La riflessione sull'evoluzione dei setti politico-economici dei paesi occidentali - « riflessione laica » e capace di mettere continuamente discussione sulla base dei risultati via via conseguiti - ha contribuito, alla consapevolezza della *non-bisogna* del problema dell'ordine sociale. Il lavoro di Stato e Mercato ci ha abituati a convivere con l'idea che non esiste una soluzione definitiva - fosse anche la più mite e democratica - al problema della governabilità del biamento. Il che, evidentemente, non elimina la necessità di una ricerca di soluzioni riformiste sempre più adeguate. Da questo punto di vista i trenta numeri di Stato e Mercato apparsi finora hanno anticipato temi e problemi, resi attuali oggi dalla caduta di molte certezze ideologiche della sinistra, e rappresentano perciò una « riserva » preziosa da tornare ogni tanto a esplorare.