

Lettera

Club Ambrosetti - The European House

La presente Lettera rientra nelle attività di Ambrosetti Club. Tuttavia i suoi contenuti possono non coincidere con le opinioni di tutti i numerosi membri del Club stesso.

Il sistema (non) decisionale nel nostro Paese: un costosissimo autogòl

Il problema: parte prima

L'importanza e la complessità del tema richiedono una trattazione in più Lettere. In questa Lettera e nella successiva si inquadrerà il **problema**.

In seguito verranno esplicitare le **conseguenze** ed alcune **ipotesi di soluzione**.

LA REALTÀ DI RIFERIMENTO

La competizione globale e l'accelerazione crescenti rendono il mondo e, quindi, la realtà da governare in un Paese, sempre più complessi.

L'Italia naviga in posizioni retrostanti in quasi tutte le classifiche internazionali riguardanti il livello di competitività.

Pur considerando i limiti di significatività di molte di queste classifiche e la lacunosità dei dati che ci riguardano a causa dell'esistenza di un cospicuo *sommerso*, la situazione è pesantemente insoddisfacente. Essa è ancor più insoddisfacente, rispetto a quella che potrebbe essere, disponendo il nostro Paese di carte competitive a dir poco straordinarie quali ad esempio il patrimonio climatico-paesaggistico, il patrimonio artistico-culturale, la spiccata imprenditorialità diffusa, un'intelligenza media individuale seconda a nessun altro Paese al mondo.

Anche uno studio molto accurato realizzato da Goldman Sachs⁽¹⁾ che ha classificato i Paesi in "vincenti" e "perdenti" posiziona inequivocabilmente l'Italia tra i "perdenti" (se le cose rimarranno così).

Il sistema decisionale, o meglio il sistema non decisionale italiano, è una delle principali cause della competitività declinante del Paese.

ALCUNI ASPETTI CHIAVE DI UN SISTEMA DECISIONALE

Il sistema di governo di un Paese, come di qualsiasi altra organizzazione complessa, dovrebbe soddisfare almeno quattro esigenze, tutte fondamentali in un'epoca di grandi cambiamenti:

- la disponibilità di una valida visione del futuro (chi si vuol diventare/essere, entro quando), non limitata al breve termine, tradotta in obiettivi concreti, in scelte strategiche per conseguirli ed in incisive azioni realizzative;
- la capacità di prendere decisioni;
- la qualità delle decisioni, cioè il loro grado di coerenza con gli obiettivi e con le esigenze prioritarie del Paese;
- l'efficacia nella realizzazione delle decisioni.

La capacità di decidere e la qualità delle decisioni sono fortemente condizionate dai seguenti fattori:

- assetto organizzativo in termini di distribuzione di ruoli, poteri, responsabilità;
- processo seguito per decidere;
- tempi richiesti per le decisioni.

Altri aspetti fondamentali al fine di ridurre il rischio di equivoci e di inquadrare concretamente il tema:

- Consideriamo missione di un Paese "Promuovere concretamente benessere economico diffuso e duraturo in un contesto di società civile, individualmente responsabile e solidale".
- Il benessere di un Paese, inteso sia come livello di ricchezza sia come qualità della vita, è strettamente connesso alla sua dotazione infrastrutturale.
- Le decisioni sono importanti ma sono uno "sforzo", una tappa del processo. L'ottimizzazione deve riguardare la realizzazione del risultato. I tempi sono sempre più critici, ma se accelerare una decisione implica un inadeguato coinvolgimento di coloro che devono applicarla, i risultati ne soffrono e l'effetto può essere controproducente. In altre parole, mentre da una parte i tempi sono sempre più critici, dall'altra occorre non cadere nella nevrosi decisionale, cioè nella convinzione errata che tutto si giochi sui tempi di decisione e non invece su quelli di realizzazione.

⁽¹⁾ "Europe in a globalised world: winners and losers" - Luglio 2006.

FILO LOGICO

L'Italia naviga in posizioni retrostanti in quasi tutte le classifiche internazionali riguardanti il livello di competitività. I problemi da risolvere sono molti, importanti, complessi, urgenti.

Il sistema decisionale, o meglio il sistema non decisionale italiano, è una delle principali cause della competitività declinante del Paese.

La capacità di decidere e la qualità delle decisioni sono fortemente condizionate dai seguenti fattori:

- assetto organizzativo in termini di distribuzione di ruoli, poteri, responsabilità
- processo seguito per decidere
- tempi richiesti per le decisioni.

Missione di un Paese

"Promuovere concretamente benessere economico diffuso e duraturo in un contesto di società civile, individualmente responsabile e solida"

Condizioni necessarie per un buon sistema decisionale/sistema di governo:

- disponibilità di una valida visione del futuro (chi si vuol diventare/essere, entro quando), tradotta in obiettivi concreti, in scelte strategiche per conseguirli ed in incisive azioni realizzative;
- capacità di prendere decisioni;
- qualità delle decisioni, cioè il loro grado di coerenza con gli obiettivi e con le esigenze prioritarie del Paese;
- efficacia nella realizzazione delle decisioni.

L'Italia presenta gravi problemi con riferimento a tutte le condizioni precitate.

Principali cause delle gravi lacune del sistema decisionale:

- Inefficienza ed inefficacia del sistema politico;
- Inefficienza ed inefficacia del sistema istituzionale/amministrativo;
- Ridondanza, disordine, contraddizioni con riguardo a leggi, regolamenti, norme;
- Problemi della Giustizia.

Inefficienza ed inefficacia del sistema politico

- frantumazione dell'arco politico/proliferazione dei partiti
- legge elettorale fortemente incoerente con le esigenze del Paese
- moltiplicazione dei soggetti con poteri di veto o, comunque, di pesante condizionamento
- possibilità di maggioranze diverse alla Camera ed al Senato in una realtà di bicameralismo perfetto (solo in Italia)
- forte eterogeneità delle ideologie presenti all'interno delle stesse coalizioni
- carenza di capacità strategica in un'epoca di competizione globale.
- debolezza della leadership a causa

Il Paese è caratterizzato da una profonda divisione che si traduce spesso in maggioranze molto risicate dove anche partiti molto piccoli possono fare la differenza.

Democrazia significa diritto di sostenere le proprie tesi, ma nel contempo dovere di accettare la decisione di chi ha la responsabilità e, dove è il caso, il parere della maggioranza. Anche il Papa viene eletto per votazione!

Nessun documento o riferimento può rimanere immutato per lungo tempo in un'epoca di continui profondi cambiamenti come quella attuale. Nemmeno la Costituzione.

Un sistema elettorale per il buon governo di un Paese è strumentale in rapporto alla realtà da gestire in termini di problemi da risolvere e di sfide da affrontare e vincere. Quando vi sono problemi complessi ed urgenti e sfide impegnative occorrono un governo incisivo ed una leadership sufficientemente forte, fermo restando il rispetto dei principi democratici.

Diritto di veto significa consenso unanime obbligatorio con conseguente estrema rigidità. Ogni potere deve essere associato a equivalenti responsabilità, ancor più nel caso di poteri di veto. Altrimenti, democraticamente non si legittima.

Su temi quali i poteri del Premier ed il bicameralismo, la Costituzione risulta, di fatto, difficilissima da modificare.

La capacità decisionale del sistema politico ha raggiunto il minimo storico proprio quando i problemi del Paese sono molti, importanti, complessi, urgenti.

Le cause successive delle gravi lacune del sistema decisionale italiano saranno il contenuto della prossima Lettera.

- Quando più persone sono coinvolte nel processo di decisione e/o nel processo di realizzazione, il consenso unanime nei tempi richiesti è un valore da perseguirsi con il massimo impegno. Per contro, quando il consenso unanime diventa la regola decisionale obbligatoria si cade in una situazione di estrema rigidità perché il consenso unanime obbligatorio è la forma meno democratica, equivalente ad attribuire a ciascuno il potere negativo assoluto di bloccare tutti gli altri. È responsabilità del leader del caso promuovere efficacemente il consenso ma, non meno, adottare una decisione anche impopolare e/o in presenza di qualche dissenso quando il tempo disponibile rispetto alle esigenze è esaurito. In sintesi, l'unanimità come regola decisionale va

- usata solo in casi in cui siano in gioco aspetti di rilevanza assoluta per tutti. L'Unione Europea, ad esempio, è condizionata pesantemente in molte situazioni per il gravissimo errore di aver adottato l'obbligo del consenso unanime per tanti, troppi temi di grande importanza concreta.
- Democrazia significa diritto di sostenere le proprie tesi, ma nel contempo dovere di accettare la decisione di chi ha la responsabilità e, dove è il caso, il parere della maggioranza. Anche il Papa viene eletto per votazione!
- Ogni potere deve essere associato a equivalenti responsabilità, ancor più nel caso di poteri di veto. Altrimenti, democraticamente non si legittima.
- Nella definizione di ruoli e responsabilità vanno evitati termini ambigui, quale ad esempio

concertazione (cosa significa, *consultazione* o *codecisione?*), che ciascuna parte può interpretare a modo suo.

- Opinioni diverse nei processi decisionali rappresentano un vantaggio, in termini di ricchezza di idee e di alternative, quando si condividono i principi ed i criteri di base.

Le divergenze di vedute diventano invece insana- bili quando si originano da principi e criteri di base divergenti. Ciò equivale ad una situazione in cui si deve discutere e concordare su calcoli complessi avendo convinzioni diverse circa le quattro operazioni aritmetiche elementari.

Nel caso di un Paese, i principi e criteri di base sono quel comun denominatore definibile “senso del Paese”, che sostanzia l’interesse generale, non esclusivamente di destra o di sinistra.

- L’ottimizzazione di qualsiasi soluzione dipende da un corretto enunciato del problema, a cominciare dall’ambito geografico di riferimento. Ferme restando le doverose consultazioni, non si possono frammentare in decisioni locali temi di rilevanza nazionale o, addirittura, internazionale.

Quando l’enunciato del problema è sbagliato, la soluzione non può essere giusta.

Il decentramento o il federalismo sono forme di progresso e di modernità. Ma proprio per poterne fruire i benefici occorre che venga scrupolosamente chiarito, a monte, ciò che è di competenza/responsabilità centrale, regionale, locale e che vengano definiti criteri decisionali incisivi e coerenti.

- Nessun documento o riferimento può rimanere immutato per lungo tempo in un’epoca di continui profondi cambiamenti come quella attuale. Nemmeno la Costituzione.

LE PRINCIPALI LACUNE DEL SISTEMA DECISIONALE ITALIANO

La realtà in essere nel nostro Paese denuncia pesanti quanto macroscopiche incongruenze rispetto a tutte le esigenze e condizioni in precedenza indicate. Si tratta di difficoltà diffuse su tutti i livelli, in tutti i settori, difficoltà le cui cause sono tante, complesse, tutte importanti.

Tra le cause, occorre certamente annoverare le seguenti:

- Inefficienza ed inefficacia del sistema politico.
- Ridondanza, disordine, contraddizioni con riguardo a leggi, regolamenti, norme.
- Inefficienza ed inefficacia del sistema istituzionale/amministrativo.
- Problemi della Giustizia.

In questa Lettera viene approfondita la prima delle quattro cause. Le cause successive saranno il contenuto della prossima Lettera.

INEFFICIENZA ED INEFFICACIA DEL SISTEMA POLITICO

È innanzitutto conseguenza della frantumazione dell’arco politico e della moltiplicazione dei soggetti con poteri di veto e, comunque, di pesante condizionamento.

La legge elettorale attuale è certamente una parte fondamentale del problema più che una soluzione.

Un sistema elettorale per un buon governo del Paese è strumentale in rapporto alla realtà da gestire in termini di problemi da risolvere e di sfide da affrontare e vincere. Quando vi sono problemi complessi ed urgenti (cambiamenti anche profondi, razionalizzazione della spesa pubblica e del debito pubblico) e sfide impegnative (livello di competitività internazionale) il sistema deve essere tale da consentire un governo incisivo ed una *leadership* sufficientemente forte, fermo restando il rispetto dei principi democratici.

Sul piano elettorale, in estrema sintesi, si oppongono due sistemi: quello *maggioritario* e quello *proporzionale*. In Italia le regole elettorali sono rimaste stabili per tutto il dopoguerra, fino al 1993: il Paese ha quasi sempre votato con un puro sistema proporzionale⁽²⁾.

Nell’agosto 1993 le regole elettorali sono state modificate a seguito di un *referendum*, adottando un sistema maggioritario con collegi uninominali, ma con una robusta correzione proporzionale (25% dei seggi), ed introducendo soglie minime (4%) per la rappresentanza delle liste in Parlamento.

La legge è stata nuovamente modificata nel dicembre 2005, con i voti della sola maggioranza di governo dell’epoca, passando ad un sistema proporzionale con soglie minime più basse (il 2%) e premi di maggioranza per la coalizione vincente calcolati su base regionale per il Senato e nazionale per la Camera. La nuova legge ha generato una diffusa insoddisfazione, sfociata in una proposta di *referendum* abrogativo di alcune norme.

In Italia la situazione attuale è più che mai seria per la proliferazione dei partiti e la forte eterogeneità delle ideologie presenti all’interno delle stesse coalizioni. Inoltre vi è la profonda divisione che caratterizza il Paese e che si traduce spesso in risultati elettorali contraddistinti da maggioranze molto risicate.

⁽²⁾ Unica eccezione, le elezioni del 1953.

I partiti minori, con l'adozione nel 1993 del maggioritario, sono sopravvissuti non tanto per il recupero dei seggi nel proporzionale (lo sbarramento del 4% dei voti è stato sufficiente ad impedire che questo avvenisse, almeno per la maggioranza dei piccoli partiti) quanto contrattando *ex ante* seggi "sicuri" con i partiti maggiori.

La riforma del dicembre 2005 ha ora reintrodotta il proporzionale. Risultato: alle elezioni del 2006 ben 14 liste hanno ottenuto seggi alla Camera e 12 al Senato, a cui vanno sommati i partiti che hanno ottenuto seggi collocando candidati propri in liste sicure di superare le soglie di sbarramento. Con il Belgio (che però presenta differenze culturali e linguistiche interne da noi sconosciute), l'Italia ha il più frammentato sistema politico dell'Unione Europea. A complicare ulteriormente la governabilità del Paese, il nuovo sistema con premi di maggioranza diversi al Senato ed alla Camera rende più possibili maggioranze diverse nelle due Assemblee, aspetto ancor più pesante dal momento che l'Italia è l'unico Paese in Europa ancora caratterizzato da un bicameralismo perfetto.

Risultato: la capacità decisionale del sistema politico, in queste condizioni, ha raggiunto il minimo storico proprio in un'epoca in cui i problemi del Paese sono contemporaneamente molti, importanti, complessi, urgenti.

L'eterogeneità delle coalizioni rende la *leadership* troppo debole in un mondo che cambia continuamente e genera incapacità di prendere decisioni su problemi urgenti ed importanti.

Le attenzioni e le azioni finiscono per essere monopolizzate dallo scenario interno a scapito della necessità di affrontare in modo determinato lo scenario competitivo globale.

L'attuale maggioranza di governo è composta da 15 partiti, alcuni dei quali piccolissimi, ciascuno con il proprio elettorato marginale da difendere. Molti di questi partiti "pescano" nello stesso mare, la competizione tra alleati è fortissima e si risolve in frequenti blocchi delle decisioni. Tutti hanno preteso posizioni nel Governo. Quello attuale è il più sovrabbondante nella storia della Repubblica: 26 Ministri, 10 Vice Ministri, 66 Sottosegretari, per un totale di 102 membri. Per poter accogliere tutte le pretese, il Ministero del Welfare è stato frazionato in 3 Ministri (Lavoro e Previdenza sociale, Politiche per la famiglia, Solidarietà sociale); per ogni infrastruttura, ora i Ministri sono 2 (Infrastrutture e Trasporti). Praticamente, non esiste tema o problema significativo per il quale un Ministero abbia una competenza autosufficiente: occorre far capo ad altri Ministri, generalmente guidati da esponenti di altri partiti della coalizione, con ideologie ed interessi non coincidenti. Si procede per compromessi continui, ciascun partito ha l'incentivo a reinterpretare l'accordo appena raggiunto, allo scopo di sottrarre qualche voto all'alleato di governo più vicino. Riforme di importanza fondamentale vengono dilazionate (ad esempio la riforma pensionistica) per evitare il collasso della coalizione.

Va aggiunto che, su temi quali i poteri del *Premier* ed il bicameralismo, la Costituzione risulta, di fatto, difficilissima da modificare.

Ultimo, ma non meno importante.

La cultura strategica e la capacità di gestione strategica sono spesso carenti in titolari di posizioni o, comunque, di decisioni importanti per la competitività del Paese.

In un'epoca di competizione globale non bastano generiche competenze di carattere socio-politico.

I contenuti della presente Lettera hanno beneficiato di contributi importanti di Massimo Bordignon. La formulazione dei contenuti è di esclusiva responsabilità di The European House - Ambrosetti.

Nel prossimo numero sarà trattato il tema "Il sistema (non) decisionale nel nostro Paese: un costosissimo autogol. Il problema: parte seconda".

La Lettera Club Ambrosetti - The European House si avvale di diagnosi, di ipotesi e di terapie che si originano nell'ambito delle attività del Club e, più in generale, nelle attività professionali del Gruppo The European House - Ambrosetti. Siamo consapevoli di disporre di un osservatorio di informazioni e di una rete di relazioni, anche internazionali, particolarmente privilegiati ma allo stesso tempo sappiamo di non essere "depositari del verbo". Al fine di essere utili al nostro Paese e all'Europa, obiettivo verso il quale ci sentiamo molto impegnati, auspichiamo vivamente che ai contenuti di ogni Lettera faccia seguito una grande quantità di suggerimenti critici, sia sostanziali che formali, da parte dei destinatari. Si prega di indirizzare i suggerimenti a letteraclub@ambrosetti.eu. Ringraziamo in anticipo per la preziosissima collaborazione.

Chiunque fosse interessato alle attività di Ambrosetti Club è pregato di contattare Silvia Lovati all'indirizzo e-mail club@ambrosetti.eu o al seguente numero di telefono +39 02 46753 1.

ANNO II
NUMERO 7
Lettera Club
Ambrosetti - The European House
© Ambrosetti, 2007
Tutti i diritti sono riservati.
DIRETTORE RESPONSABILE:
Nino Ciravegna
Progetto grafico e impaginazione:
Officina

REDAZIONE:
Via F. Albani, 21
20149 Milano
Tel. +39 02 46753 1
Fax +39 02 46753 333
Per informazioni:
letteraclub@ambrosetti.eu
Registrazione presso
il Tribunale di Milano
N° 493 del 20.07.06

 The European House
Ambrosetti