

# Tra efficienza e ingiustizia,

foto Ti-press / Samuele Golay



## Incontro con Angelo Rossi

Angelo Rossi lascia la direzione della SUPSI dopo una lunga carriera nella Svizzera interna. Prima di dirigere l'Università professionale in Ticino ha insegnato all'ORL di Zurigo e all'IDHEAP di Losanna, assumendo anche importanti incarichi in commissioni nazionali e cantonali, ciò che lo ha mantenuto sempre attento e vicino alle vicende del canton Ticino. Ha visto crescere, quale esperto e consulente scientifico, l'Ufficio cantonale delle ricerche economiche, diventato in seguito Istituto universitario.

Il prof. Rossi è pure autore di molte pubblicazioni.

Nel 1975 un suo opuscolo dal titolo inequivocabile "Un'economia a rimorchio" ha fatto molto discutere e scosso gli animi di non pochi operatori politici ed economici del cantone.

Ha pure sfiorato la carriera politica, chiamato da alcuni ambienti che lo avrebbero voluto in Consiglio di stato, ma è per finire sempre restato fedele al suo ruolo di ricercatore e docente universitario.

Le sue attività hanno coperto un lungo arco di tempo, rendendolo oggi prezioso e qualificato testimone degli anni del forte boom, nonché dei momenti più difficili per l'economia e le finanze pubbliche.

Quale osservatore particolarmente allenato e spesso fuori dalla mischia, Fabrizio Fazioli gli ha chiesto per noi di dare uno sguardo critico su quarant'anni di vita economica del Paese. Lo ha fatto basandosi sulla presentazione che Angelo Rossi ha tenuto nell'ambito degli incontri della Fondazione Diamante, ciò che spiega la particolare struttura di questo contributo. Per una volta - ma l'esperienza potrebbe essere ripetuta -, la sezione "ricerca" della nostra rivista non propone uno specifico approfondimento, ma la sintesi di una vita professionale consacrata alla ricerca.

## Gli anni della formazione

Ho terminato gli studi di economia nel 1962. Gli anni Sessanta erano stati dichiarati dalle organizzazioni dello sviluppo dell'ONU il decennio della crescita. Si voleva raggiungere un tasso annuo del 5% in ogni paese in via di sviluppo. Allora non era raro trovare un approccio quasi missionario al problema della crescita. Come economisti ci si preparava a combattere l'ingiustizia nel mondo e all'università di Friburgo eravamo allenati a diventare dei soldati dello sviluppo economico. Ma la nostra formazione in economia era così frammentaria da non essere nemmeno in grado di verificare in modo critico se le nozioni che i nostri insegnanti ci passavano erano valide per intra-

prendere questa missione. La grandezza faro di allora era il prodotto interno lordo. Sulle misure per conseguire la crescita vi erano dei contrasti ma molti pareri si orientavano verso:

- la sostituzione dei beni (in particolare quelli di primaria importanza) con produzioni locali;
- un certo grado di protezione da esercitare sulle produzioni locali già esistenti;
- un intervento robusto dello stato nell'economia, che si declinava secondo i principi della nazionalizzazione o degli investimenti a sostegno dell'infrastruttura;
- una campagna d'alfabetizzazione generalizzata;
- la pianificazione familiare.

Il processo di decolonizzazione arrivava

allora alle ultime battute e noi credevamo che, con l'indipendenza, i paesi in via di sviluppo si sarebbero assicurati anche le premesse per una crescita a lungo termine.

Di tutti questi obiettivi e nozioni avevo sentito parlar poco nella mia formazione di economista. Per fortuna il commercio internazionale era allora una lezione molto orientata sulla politica delle organizzazioni internazionali e gli economisti dovevano anche frequentare un corso di geografia economica che trasmetteva loro qualche nozione concreta sui problemi del sottosviluppo. Quello che sapevo l'avevo comunque appreso soprattutto leggendo testi di demografia - che non si insegnava già più nelle facoltà di economia - e testi di politica dello sviluppo che venivano

# l'economia politica al di là dei manuali

pubblicati in quegli anni da giovani economisti latinoamericani, francesi, o dei nuovi paesi dell'Africa centrale e orientale.

Mi mancavano comunque troppe informazioni e conoscenze per poter discutere del problema dello sviluppo con cognizione di causa. Alla prova dei fatti, la nostra formazione era piuttosto insufficiente, anche perché i nostri insegnanti erano persone che, nella maggioranza dei casi, si erano formate prima del 1936 e non avevano conosciuto la rivoluzione keynesiana. Nei nostri testi di economia faceva spicco il famoso mattone di André Marchal, non si parlava ancora per esempio della distinzione tra macro e microeconomia.

## Crescita e consumi

Ebbi tuttavia la fortuna, l'ultimo anno, di incontrare Louis Philips, fresco fresco di studi all'università di Chicago e sbarcato a Friburgo per assumere il suo primo incarico di insegnamento universitario. Fu lui ad aprirci gli occhi sulla teoria economica e anche a interessarci per la prima volta ai problemi teorici della materia. Familiarizzammo così con figure notevoli dell'economia come quella di Ricardo, tornato in auge proprio in quegli anni. Scoprimmo pure che nell'insegnamento dell'economia esisteva il problema della distribuzione. Ricardo, come Malthus prima di lui, partiva dall'ipotesi che il reddito dei lavoratori dipendenti non poteva per cause naturali aumentare al di sopra del livello di pura riproduzione, ossia al di sopra del minimo esistenziale. Perché, se il reddito fosse aumentato oltre, si sarebbe registrato un aumento della popolazione che avrebbe automaticamente vanificato la crescita e ricondotto il livello dei redditi al minimo vitale. E' quella che si definiva allora la trappola del sottosviluppo. Ciò che

in effetti si verificava in molti paesi in via di sviluppo: un primo aumento del livello del benessere faceva immediatamente aumentare la popolazione (a causa della riproduzione più forte, oppure più semplicemente a causa del migliorato livello medio di salute e dell'aumentata speranza di vita). Ma questa situazione non era che temporanea perché l'aumentata popolazione premeva sulle limitate risorse nutritive e presto la guerra civile o una carestia avrebbero ricondotto le condizioni al livello di sussistenza. Che il problema della trappola del sottosviluppo potesse essere risolto anche attraverso una diminuzione del tasso di natalità, che seguiva al miglioramento delle condizioni sanitarie (così come era successo del resto nel Canton Ticino tra il 1910 e il 1920, nonostante l'epidemia del 1918), non ci era del tutto chiaro.

Ci rendevamo insomma conto che l'obiettivo missionario di risolvere il problema del sottosviluppo attraverso la crescita era un po' troppo riduttivo. Ci volevano obiettivi ben più ampi. Il semplice aumento dei consumi

poteva ingenerare anche effetti perversi e controproducenti. Pur tuttavia, come si sa, l'organizzazione dell'ONU per lo sviluppo continua ancora oggi a perseguire l'aumento dei consumi quale principale indicatore di utilità per valutare e concedere gli investimenti nei paesi in via di sviluppo.

Sul ruolo della demografia nel processo di sviluppo vi erano già negli anni Sessanta visioni contrastanti. In particolare in Francia andava emergendo un approccio che identificava nell'invecchiamento, problema che cominciava a manifestarsi a livello dei paesi sviluppati, una delle maggiori minacce per la salute delle economie nazionali e si attribuiva maggior dinamismo economico alle nazioni più giovani ed emergenti. Si constatava insomma che le misure che potevano risolvere il problema degli uni non erano efficaci per i problemi degli altri. Il che implicitamente portava alla conclusione che prima di azzardarsi a formulare una terapia occorreva studiare nei dettagli la natura del problema economico che andava risolto. Diciamo che almeno su questo convenivano anche gli insegnamenti universitari dell'epoca.



## Lo Stato e l'Economia

Nel 1963 iniziai la mia attività professionale presso la ditta Alemagna S.A. di Balerna che apriva allora i suoi battenti per inondare il mercato svizzero dei suoi prodotti. Ero assunto come aiutante di direzione e mi si affidavano responsabilità di un certo peso. Per più di tre mesi, durante il pieno della stagione, ossia da luglio a settembre, mi trovai così a dirigere una filiale e a imparare che il manager è di solito la persona che non ha una funzione specializzata e quindi non può né misurare l'entità del suo apporto all'azienda, né limitare l'entità del suo impegno. Il manager è

la persona che assicura il funzionamento dell'azienda facendo tutti i lavori che non fanno gli altri. Sei mesi mi bastarono per capire quanto profonda potesse essere questa massima. Per circostanze fortuite e fortunate entrai poi al Dipartimento dell'Economia pubblica come collaboratore dell'Ufficio delle ricerche economiche, allora diretto da Bruno Legobbe ed ebbi così la possibilità di avvicinarmi, per la prima volta, ai problemi dell'economia regionale. A quei tempi l'attività dell'Ufficio era prevalentemente di consulenza per le politiche economiche del Cantone. Quattro erano i campi di cui si occupava l'URE:

- le tariffe per il trasporto ferroviario sulla linea del Gottardo;
- i piani di sviluppo delle sotto-regioni ticinesi, in relazione alla costruzione dell'autostrada;
- la tassazione delle aziende;
- la preparazione della nuova legge sul turismo.

All'URE preparai anche la mia prima pubblicazione scientifica: una proposta di indice dello spopolamento che presentai a un congresso sui problemi delle regioni alpine che si tenne a Montreux nel 1967 sotto gli auspici dell'Unesco.

L'idea di base su cui si basava il nostro lavoro all'URE era che occorresse procedere a un'analisi approfondita della situazione per poter poi identificare quelle misure che davano le garanzie maggiori di successo. Ovviamente a quei primi tempi, per carenza di informazioni e di conoscenze di metodo, le nostre valutazioni sull'impatto possibile delle politiche che noi stessi raccomandavamo erano piuttosto sommarie.

All'URE passai tre anni e mezzo. Erano gli albori della "pianificazione economica", uno tra i dibattiti politici più in voga che in Ticino si sviluppò sull'arco di cinque anni, dal 1964 al 1969, ma che abortì con il rifiuto in votazione popolare della legge sulla pianificazione urbanistica. Quell'episodio fece perlomeno

affiorare l'importanza del ruolo dello Stato - in questo caso del Cantone - nell'economia. L'apporto pubblico avrebbe dovuto contribuire a massimizzare la crescita economica e il benessere della popolazione.

Che lo Stato avesse un ruolo positivo da svolgere non lo dubitava nessuno. Ma sui mezzi da adottare le opinioni divergevano.

Ovviamente era merito di Keynes e della sua teoria se allo stato veniva riconosciuto un ruolo positivo nella crescita. Esso aveva perlomeno il pregio di essere un grande consumatore e in generale di poter promuovere il consumo quando la congiuntura peggiorava. Poiché la quota della spesa pubblica nella domanda globale era notevolmente aumentata, l'effetto di stabilizzazione della spesa statale sulla domanda globale era diventato determinante anche in Svizzera. Ecco quindi che i consumi tornavano ad essere importanti, questa volta però come consumi pubblici, argomento cruciale per sostenere le politiche di sviluppo e del pieno impiego.

Il perito dello Stato, prof. Kneschaurek, nel sostenere la necessità di definire il ruolo dello Stato nell'economia, metteva invece l'accento su un approccio di tipo neoclassico. La spesa dello Stato era sì importante, ma solo nella misura in cui contribuiva ad accumulare capitale, ossia a rinforzare il fattore di produzione capitale nell'economia regionale. Il perito insisteva dunque sulla necessità di contenere le spese correnti - di mero consumo - incentivando invece gli investimenti dello Stato, in particolare quelli nell'infrastruttura. Facendo aumentare il capitale disponibile nel processo produttivo regionale, gli investimenti nell'infrastruttura costituivano anche una premessa per il miglioramento del livello di produttività della stessa. Nel suo rapporto sullo stato dell'economia ticinese Kneschaurek aveva più volte indicato il basso livello di produttività come la debolezza principale dell'economia cantonale. Da non dimenticare poi che l'argomento neo-classico poteva essere rafforzato da un argomento keynesiano. Nella misura in cui l'investimento dello



Stato era da considerare come autonomo (nel nostro caso perché proveniva prevalentemente dalla Confederazione) lo stesso poteva ingenerare un meccanismo importante di aumento del reddito: il cosiddetto moltiplicatore degli investimenti.

Con tutto questo dibattere sul ruolo della spesa del Cantone, è singolare che non si sia mai avviato uno studio sulla componente pubblica del capitale e sull'effetto del moltiplicatore degli investimenti della Confederazione. Probabilmente gli argomenti keynesiani e neo-classici andavano bene per gli scontri oratori all'interno degli addetti ai lavori, ma continuavano a restar ostici alla maggioranza di chi doveva poi occuparsi concretamente della spesa e degli investimenti pubblici. Il Cantone aveva sì affidato una perizia sulle sue finanze al prof. Theo Keller dell'Università di S. Gallo, ma egli era uno specialista delle finanze pubbliche di stampo piuttosto vecchio e si limitò ad indicare - raccomandazione certo non inutile - che il debito del cantone era un tantino più elevato di quello che avrebbe dovuto essere. E su queste considerazioni di finanza pubblica un po' superate si chiuse anche il dibattito sul ruolo dello Stato nella crescita dell'economia cantonale.

## Il posto dei modelli

Nel 1967 ottenni una borsa di studio per recarmi in Inghilterra ad approfondire le mie conoscenze in materia di statistica ed econo-

metria. Avevo concluso nel frattempo anche la mia tesi di laurea a Friburgo sul modello di crescita ricardiana. A Cambridge, accanto a vecchi paladini di Keynes (Joan Robinson, Kahn, Goodwin, Kaldor), insegnava anche tutta una schiera di nuovi economisti, tra i quali J. Mirrlees, che riceverà il premio Nobel, e P. Newberry, alle prese con un problema di metodo sulla valutazione degli investimenti pubblici nei paesi in via di sviluppo. Non è che durante il mio soggiorno a Cambridge abbia capito molto delle lezioni di Newberry e del suo metodo di analisi costi-benefici. Quanto fui in grado di assorbire all'epoca mi bastò però per capire che i programmi di spesa pubblica andavano misurati non solo per l'impatto sui benefici (impatto sul reddito, sulla produttività, sui consumi), ma anche per le loro conseguenze in termini di costi. Se un investimento o un programma di spesa dello Stato poteva o meno essere raccomandato dipendeva in ultima analisi dal suo impatto netto: benefici meno costi. Se questo risultato netto era positivo, il programma poteva essere raccomandato, altrimenti no. Nella definizione delle variabili da misurare si ponevano tuttavia problemi non indifferenti di metodo. Come valutare per esempio la funzione di utilità per una collettività? È un problema del resto ancora oggi del tutto irrisolto. Mi sono occupato a lungo di analisi costi e benefici, come insegnante in corsi per economisti e responsabili di amministrazioni pubbliche nei paesi in via di sviluppo. Per 8 anni, dal 1984 al 1992 fui responsabile dell'insegnamento delle tecniche di valutazione economica in un corso di master che si dava annualmente presso l'Istituto Giordano dell'Amore della Cariplo a Milano. Ho anche avuto modo di insegnare queste tecniche alla Scuola africana di elettricità in Costa d'Avorio in un corso promosso dalla Banca Mondiale.

Ma quello che più mi stava a cuore, nella mia formazione in Inghilterra, erano i modelli macro-economici ed econometrici nazionali. Essi permettevano perlomeno di simulare gli effetti di una decisione politica sull'in-

sieme dell'economia nazionale. La teoria della crescita era alla base di quei modelli che in prevalenza erano di origine keynesiana. A Cambridge e a Manchester mi avvicinai anche agli approcci statistici e alla stima dei parametri economici. Più del metodo mi interessavano però le sue applicazioni. Il mio primo lavoro in econometria applicata era quello della tesi di master, nella quale stimai (ed era la prima volta che lo si faceva per la Svizzera) la relazione statistica tra salari e prezzi, partendo dalla semplice ipotesi che l'inflazione era anche in Svizzera - al contrario di quanto si sosteneva da noi - legata alla spirale prezzi-salari.

Se in effetti i prezzi, in regime di scarsa concorrenza, venivano fissati prevalentemente sui costi di produzione e se la produttività restava perlopiù inalterata, ecco che ogni aumento dei salari si traduceva inevitabilmente in un aumento dei prezzi. Ma da dove veniva dunque l'aumento dei salari? Erano le aspettative di guadagno mai soddisfatte degli operai e degli impiegati che portavano all'aumento dei salari? Erano le richieste dei sindacalisti che non conoscevano la dura realtà del mercato e che formulavano rivendicazioni salariali infondate? L'aumento dei salari, nella realtà dell'economia svizzera degli anni Cinquanta, non veniva causato da sconsiderate richieste da parte dell'offerta di lavoro, ma dalla situazione di concorrenza dal lato della domanda. L'offerta di mano d'opera indigena era così limitata che i datori di lavoro si rubavano il personale offrendo salari di gran lunga superiori a quelli negoziati negli stessi contratti collettivi.

## Gli anni del surriscaldamento

Per fortuna l'immigrazione di forza lavoro dall'estero, finché fu libera, permise di contrastare l'evoluzione troppo rapida dei costi del lavoro. Ma dal 1964 in poi, in seguito alle misure restrittive adottate dalla Confederazione, questo effetto di calmiera sui salari non

si fece più sentire. Anzi, come cercai di dimostrare insieme al prof. K. Schiltknecht, in un articolo che sollevò non poche polemiche, l'immigrazione controllata favorì l'aumento rapido dei salari. Il mercato del lavoro era diventato discriminato (di qua gli svizzeri con le loro qualifiche, di là gli immigrati senza qualifica o quasi), ciò che consentiva un aumento pure differenziato dei salari, ragione per cui era diventato interesse dei sindacati di non opporsi più alle misure di limitazione dell'immigrazione. Un aumento più lento degli immigrati significava un aumento dei salari, sia pur discriminato, ma generalizzato.

I miei lavori sulla spirale prezzi-salari mi assicuravano all'inizio degli anni Settanta un posto di collaboratore scientifico presso l'Istituto di Ricerche Economiche del Politecnico di Zurigo. Pubblicammo insieme a Peter Zweifel e Kurt Schiltknecht la prima edizione commentata di un modello macroeconomico per l'economia svizzera. L'Istituto sviluppò anche un sistema previsionale che per la prima volta nel dopoguerra stabilì per il 1975 una diminuzione del prodotto nazionale. Eravamo nel 1974, la previsione appariva inverosimile e ricevemmo per questo molte critiche poiché il pessimismo, si diceva già allora, non avrebbe giovato all'economia nazionale. I dirigenti di Swissair ci contattarono per dirci che secondo i loro consulenti americani l'economia svizzera avrebbe invece dovuto crescere del 3%. Dalle previsioni di crescita, occorre dire, si deducono tutti gli indicatori evolutivi sul traffico aereo, sulla domanda dei passeggeri e sul traffico merci. Forse, già all'epoca, Swissair avrebbe fatto meglio di acquistare qualche nuovo aereo in meno, perché la congiuntura ci diede perfettamente ragione: il 1975 fu l'unico anno di regresso del prodotto nazionale svizzero. Questo per rispondere a coloro che non credono assolutamente alle previsioni macroeconomiche e che non vedono soprattutto quale possa essere la loro utilità.

Sempre in questo periodo approfondii lo studio del mercato del lavoro svizzero, differenziato e discriminato. Con R. Löttscher ese-



guii la prima stima sull'elasticità del reddito nei confronti delle spese per l'affitto. La pubblicazione dei dati ci fu però rifiutata, essendo i risultati dello studio ritenuti non convenzionali. Il dibattito sulla rigidità degli affitti, che i nostri risultati dimostravano in pieno, sarebbe stato avviato, a livello politico, soltanto venti anni più tardi.

## Un'economia a rimorchio

Da queste esperienze nacque anche il mio primo lavoro divulgativo, "Un'economia a rimorchio", pubblicato nel 1975. Di fatto il testo combina due riflessioni di fondo. La prima è keynesiana: sono gli investimenti che determinano la crescita economica di un paese. La seconda è legata alla sociologia delle élites. Le élites ticinesi non cambiano. Si passano il testimone di generazione in generazione. La rappresentazione politica è sempre la stessa e corrisponde alla geografia delle famiglie o dei clans. A queste due riflessioni fondamentali si aggiungono due altre considerazioni importanti:

- la prima marxista, che insiste sul carattere sfruttatore e speculativo degli investimenti;
- la seconda di scienze politiche: il clientelismo gioca un ruolo importante nelle scelte di spesa (e di investimento) degli enti pubblici.

L'argomentazione si chiude con un atto d'accusa contro quella che allora chiamavo, certo in modo improprio, la classe degli avvocati.

Contro l'accusa dell'economia ticinese a rimorchio e sulle scelte sbagliate in materia di investimenti pubblici, fu avanzato un solo argomento: nel contesto economico, politico e sociale nel quale le decisioni furono prese non c'erano altre possibilità. Quale corollario di questa affermazione si sostenne pure che in fondo molti ci hanno guadagnato, fintanto almeno che la cuccagna era durata: perché allora si sarebbe dovuto rinunciare al piacere

di farsi rimorchiare?

Purtroppo questo clima rinunciatario, per miopia o fatalismo, nel considerare alternative di sviluppo, ha indotto l'economia ticinese allo sfruttamento rapido e immediato di rendite di posizione o di attività speculative, quale unico modo d'immaginare le opportunità di sviluppo del nostro Cantone. La sola modifica che è intervenuta nel corso degli ultimi trenta anni è data dal fatto che le occasioni di sfruttamento sono diventate sempre più insicure e sempre più eticamente condannabili. Parallelemente, l'economia a rimorchio, con la deindustrializzazione del paese, è diventato purtroppo il modo di sviluppo anche dell'insieme dell'economia svizzera.

## Dai modelli ai concetti

Ritornando da Manchester in Svizzera, con una famiglia che nel frattempo era cresciuta, ebbi la fortuna di ottenere un posto di collaboratore scientifico all'istituto ORL del Politecnico Federale di Zurigo dove mi fu affidata la responsabilità per la parte economica del grosso progetto sulle "Leitbilder", le cosiddette immagini-guida o concetti di lungo termine per l'evoluzione del territorio nazionale. Il traguardo era l'anno 2000. In concreto mi occupai di mettere a punto delle previsioni regionalizzate sulla popolazione (più di 100 regioni), che anticipavano per il 2000 una popolazione totale residente di 7 milioni. Un altro mandato che ricevetti all'interno di quel grosso progetto fu di studiare se fosse possibile mettere in piedi un sistema di ridistribuzione territoriale del prodotto e del reddito nazionali per limitare gli enormi scarti pro capite da regione a regione.

Occorre riconoscere che sul piano del ragionamento puramente economico le immagini-guida o concetti direttivi della pianificazione territoriale non avevano molto da offrire, forse anche perché la logica stessa del progetto, così come veniva interpretata dagli economisti, si opponeva in modo quasi cini-

co alle considerazioni dei pianificatori che erano ispirati invece da ideali più umanitari, difficilmente realizzabili secondo le leggi del libero mercato. Stranamente i pianificatori del territorio e gli economisti partivano da una stessa constatazione, ossia che le risorse a disposizione di una popolazione per raggiungere un certo traguardo di benessere sono limitate. Mentre i pianificatori risolvevano però il problema distribuendo le risorse disponibili in modo equo, gli economisti sostenevano che doveva essere la legge di mercato - governata da quella che Smith chiamava la mano invisibile - a distribuire al miglior offerente e a regolare l'insieme della società.

Ma come si può giustificare un modello che assegna tutta la quantità disponibile a Caio come più efficiente di quello che assegnerebbe mezza quantità a Caio e mezza quantità a Tizio? L'economista, tirando tutte le somme, afferma implicitamente che se le condizioni del libero mercato e il gioco della domanda e dell'offerta sono rispettati, la distribuzione della ricchezza che ne risulta dà in ogni caso la possibilità alla società di realizzare il livello di benessere materiale più elevato.

Quali sono dunque le premesse di questo assunto? La premessa principale è che le preferenze degli individui sono diverse, secondo la massima inglese "one man's meat is another man's poison". L'altra circostanza, molto più controversa, è che le preferenze individuali dipendono dalla "disponibilità a pagare", senza tener conto del fatto che tale disponibilità dipende integralmente dal red-

dito di cui un individuo può disporre. Stando così le cose è molto difficile trovare un compromesso tra equità e efficienza. La soluzione proposta dall'economista è efficiente, ma in molti casi non è equa. La soluzione proposta dal pianificatore non è efficiente e in molti casi nemmeno equa.

Ma torniamo ai concetti della pianificazione del territorio. Si trattò certamente di un progetto di grande portata che fece diventare l'Istituto ORL del Politecnico di Zurigo noto in tutta Europa. Un paio d'anni fa fui invitato dall'Istituto sloveno di urbanismo per celebrare i suoi primi 25 anni di attività. Mi stupii nel constatare che l'approccio metodologico dell'Istituto era identico a quello delle "Leitbilder". Ne fui ovviamente compiaciuto, mi chiesi però se questo concetto, sviluppato in un paese in piena crescita, si adattasse alle problematiche slovene, in considerazione soprattutto delle sue tribolazioni politiche.

L'esperienza dei concetti direttivi costui per me il primo contatto con i problemi della pianificazione urbanistica, disciplina alla quale sono restato legato per più di 20 anni.

Nel 1971 iniziai ad insegnare l'economia agli studenti del postdiploma in pianificazione. Nel 1998 terminai la mia collaborazione con l'Istituto ORL.

## Dai limiti della crescita alla crescita sostenibile

Il 1971 è stato per gli economisti della mia generazione l'anno della grande svolta. Si passò infatti dal sistema dei cambi fissi a quello dei cambi variabili, il che distrusse tutta una serie di equilibri negli scambi che si erano venuti sviluppando dal dopoguerra in poi. Due anni più tardi iniziò la prima crisi del petrolio, che anch'essa influi in modo molto negativo sui tassi di crescita, in particolare delle nazioni europee. Finiva così un lungo periodo di grande splendore economico che era vissuto praticamente dell'eredità keynesiana. Cadevano anche molte certezze di politica macroeconomica. La crescita a tassi reali del 3 e del 4%, che era stata la caratteristica di questo periodo, cedeva il posto a tassi di crescita nettamente inferiori, ossia a un livello che non garantiva più il pieno

impiego. Nel 1975 anche la Svizzera conobbe per la prima volta un tasso di crescita negativo e la disoccupazione. L'obbligo, qualche anno più tardi, di assicurarsi contro la disoccupazione rese il fenomeno anche in Svizzera una malattia congenita.

Il passaggio da politiche di gestione macroeconomiche di stampo keynesiano a politiche di stampo monetaristico - ossia politiche che non mettevano il pieno impiego al centro degli obiettivi macroeconomici - si giustificò in pratica per la lievitazione molto forte dei tassi di inflazione nel 1973 e poi nel 1974, in seguito alla crisi del petrolio. Ma concentrandosi sull'aspetto esclusivamente monetario si andò trascurando sempre di più l'aspetto reale dell'economia che in effetti, almeno a livello di gestione nazionale, divenne secondario.

Ne seguì sì un appiattimento dei tassi di inflazione, ma allo stesso tempo, in seguito al passaggio ai cambi variabili, assistemmo a un'indesiderabile rivalutazione del franco svizzero che rovinò quasi per intero la posizione concorrenziale delle aziende industriali svizzere sui mercati mondiali. Si aprì così una fase di deindustrializzazione che preoccupò molto i regionalisti, poiché il fenomeno si manifestò in modo disuguale sul territorio nazionale. In Europa i primi a essere colpiti furono i cantieri navali e i porti. Poi le regioni carbonifere e dell'acciaio, la cosiddetta industria pesante, emblema stesso dell'industrializzazione di una nazione. In Svizzera furono piuttosto i problemi di costi a colpire i rami meno produttivi, ossia a maggiore intensità di forza lavoro.

In quel periodo, dal 1975 al 1979, sedevo nella direzione del partito socialista svizzero, il quale identificava nella politica monetaria della Banca nazionale, con il solo assillo dell'inflazione e del franco svizzero, la vera ragione dei nostri mali congiunturali. Il PSS chiedeva allora che la politica economica del Paese tenesse maggior conto anche del settore industriale, ossia delle medie e piccole aziende disseminate un po' ovunque, fino nelle zone periferiche del Paese. Per ridurre l'ec-

foto Ti-press / Francesca Agosta





foto Ti-press / Davide Agosta

cessiva attrattività internazionale delle banche svizzere, i socialisti chiesero pure che si allentasse il segreto bancario. Ma l'iniziativa che era stata lanciata all'indomani dello scandalo del Credito Svizzero di Chiasso, venne sonoramente respinta in votazione popolare. Né migliore fortuna ebbero gli sforzi, in quegli anni di svolta, per creare una cassa malati unica nazionale o per rivedere il diritto fondiario che desse preminenza al diritto d'uso rispetto al diritto di proprietà.

Fini dunque il periodo di crescita con inflazione moderata e con esso il lungo periodo di pieno impiego. E' tuttavia importante ricordare che quegli anni Settanta fecero affiorare i limiti della crescita. Nel 1971 il club di Roma pubblicò il rapporto di Meadows e Meadows, "I limiti della crescita" appunto, dal quale doveva nascere tutta la politica di protezione dell'ambiente, intesa sia dal lato della protezione della qualità della vita (riduzione dell'inquinamento), sia come politica di conservazione delle risorse naturali non riproducibili. Il rapporto di questi due esperti americani mise in evidenza anche una terza dimensione molto importante: se la crescita economica e quella della popolazione fossero continuate al ritmo dei gloriosi trent'anni del dopoguerra, la vita sul pianeta Terra poteva essere compromessa nel giro di qualche secolo. Ecco dunque che il discorso sul benessere e sui modi per conseguirlo cominciava a prendere piede. La dimensione del dibattito divenne subito mondiale: occorreva insomma saper meglio ripartire le risorse dal-

le zone del Nord, ricche, a quelle del sud, povere, se veramente si voleva parlare di benessere. D'altra parte bisognava pure conservare una qualità ambientale e un livello consistente delle riserve di risorse naturali non riproducibili, se si voleva che il benessere diventasse sostenibile nel lungo termine.

Ebbi modo di registrare e di trasferire questi cambiamenti di visione nei corsi di economia ai pianificatori e agli ingegneri dell'ambiente del Politecnico federale di Zurigo. E' da questi nuovi impulsi che nacque il mio interesse per l'economia degli stocks, da contrapporre all'economia tradizionale dei flussi. Da qui alcune pubblicazioni sul patrimonio e sui metodi per valutarlo a livello regionale, come pure sui metodi di valutazione dei danni ambientali ("Una cambiale da un miliardo", manuale di economia ambientale per il Ticino, e la valutazione del patrimonio finanziario e immobiliare del Cantone, pubblicata due anni fa dalla Catef).

## L'economia urbana

Sempre negli anni Settanta partecipai al mio primo progetto di ricerca internazionale sulla "crescita urbana" promosso dal Centro per le ricerche sociali dell'Unesco a Vienna. Ne risultarono alcune pubblicazioni sull'analisi della suburbanizzazione nell'Europa dell'ovest e dell'est.

Il risultato più importante di questo progetto è la constatazione secondo la quale tra

crescita del reddito e ripartizione della popolazione e delle risorse economiche all'interno di un territorio nazionale esiste una relazione stretta. Il passaggio di un'economia dalla fase agricola a quella industriale determina una concentrazione forte delle risorse produttive e il rapido sviluppo dei maggiori centri urbani. La fase successiva all'industrializzazione, caratterizzata da una ripartizione forte del benessere tra le diverse classi della popolazione e un aumento generalizzato del reddito, avvia invece un processo di decentralizzazione del sistema urbano, caratterizzato dalla suburbanizzazione dapprima della popolazione e poi anche dei posti di lavoro. Questo processo è consentito soprattutto dalla motorizzazione individuale. Ciò che ovviamente è avvenuto in modo molto più contenuto nei paesi dell'Europa dell'est. La suburbanizzazione fu una fase di sviluppo all'interno della quale l'interesse dei singoli agenti economici (famiglie, aziende) si scontrava con l'interesse collettivo. La popolazione che lasciava i centri urbani per insediarsi nei villaggi più attrattivi dei dintorni era una popolazione con reddito superiore alla media. Per effetto della suburbanizzazione all'interno degli agglomerati si realizzava una specializzazione del territorio per classi di reddito che si ripercuoteva poi sui tassi di imposizione fiscale a livello dei comuni, come pure sulle possibilità che potevano avere questi stessi comuni di realizzare le loro politiche. Si registrò dunque una forte disarmonia tra forze fiscali e finanziarie tra comuni diversi, favorendo gli uni (a moltiplicatori bassi e investimenti forti) e sfavorendo gli altri (moltiplicatori alti e scarsi investimenti) Particolarmente delicata da questo punto di vista era la posizione delle città centro, perché si vedevano accollate molte prestazioni a vantaggio di tutto l'agglomerato.

L'economia degli agglomerati fu in seguito sottoposta a un esame approfondito all'interno del programma nazionale di ricerca "Città e trasporto" della cui commissione scientifica feci sempre parte. Verso la metà



degli anni Novanta la Svizzera stava conoscendo una nuova fase di sviluppo urbano, caratterizzata dalla nascita delle reti urbane. La configurazione classica della suburbanizzazione nei confronti di una regione urbana monopolare veniva a poco a poco sostituita da una rete di nodi urbani di diversa grandezza e di diversa specializzazione produttiva che, tutti insieme, rappresentavano la nuova regione metropolitana in grado di competere con le più grandi metropoli europee.

Ho insegnato economia urbana all'università di Friburgo dal 1988 al 2002 in un corso semestrale la cui specializzazione era il mercato degli alloggi, in particolare quello della regione di Zurigo.

## L'efficienza nel settore pubblico

Nel 1982 nasce per lo sforzo congiunto del Politecnico di Losanna, dell'Università di Losanna e del Canton Vaud, l'IDHEAP, l'Istituto Di Alti Studi per l'Amministrazione Pubblica. Feci parte del corpo insegnante sin dall'inizio e mi venne assegnata la cattedra di pianificazione e di management del settore pubblico, la prima creata in Svizzera. Per me si trattava di entrare in un campo di ricerca abbastanza nuovo. Per la verità con la commissione di ricerche economiche dell'URE mi ero occupato di amministrazione e di finanze pubbliche in seguito anche al difficile momento che le finanze del canton Ticino stavano attraversando. Ma il campo specifico del management pubblico non mi era molto noto.

Bisogna anche dire che entrambi i settori

erano abbastanza giovani rispetto ad altri campi di ricerca delle scienze economiche. L'economia del settore pubblico aveva una tradizione di lunga data nel campo delle finanze. Ma solamente negli anni Sessanta si era passati dalla scienza delle finanze pubbliche, che praticamente non si occupava altro che di trovare un sistema fiscale efficace, alla scienza del "public choice", cioè alle teorie che cercavano di spiegare il comportamento economico degli eletti nei consessi legislativi ed esecutivi. Gli approcci economici all'amministrazione pubblica erano ancora più giovani, perché datavano della fine degli anni Settanta.

Il "public management" era nato negli Stati Uniti attorno agli anni Sessanta del secolo scorso, come dibattito sulla produttività delle agenzie e delle amministrazioni pubbliche. Al centro di questo dibattito stava, e sta tutt'oggi, il problema della definizione dei risultati dell'attività del settore pubblico. La produttività, sia essa definita come efficienza tecnica o efficienza economica, è un rapporto tra un indicatore del risultato e un indicatore dei costi di una certa attività. Ora se nel settore privato è relativamente facile definire questo rapporto, nel settore pubblico il problema della definizione

del risultato è molto più difficile. E' utile far notare che nella maggioranza dei casi queste prestazioni non vengono vendute e che in una minoranza di casi esse possono venir vendute, ma a prezzi che non vengono fissati dal mercato. Si tratta di prezzi politici fissati in funzione di criteri solitamente aleatori. Basti citare a questo proposito i criteri con i quali in molti comuni ticinesi vengono stabilite le tariffe per l'eliminazione di rifiuti o per il consumo dell'acqua potabile. Tra risultato dell'attività dell'ente pubblico e costi della stessa non esiste insomma nessun legame. La scuola del management pubblico si proponeva di creare questo legame, con la convinzione che se i risultati e i costi fossero stati avvicinati, si sarebbe probabilmente potuto risparmiare qualche milione di spesa agli enti pubblici.

Il primo passo compiuto in questa direzione fu l'introduzione in Svizzera del nuovo piano contabile uniforme per i cantoni e i comuni (a metà degli anni Ottanta). Per la prima volta i criteri di gestione finanziaria entravano nei parlamenti cantonali e comunali e per la prima volta si cominciava a discutere sui limiti del debito pubblico, sull'opportunità o meno di aumentare o diminuire le imposte, sulla spesa per unità

foto TI-press / Ely Riva





di prestazione nelle diverse funzioni dello stato. Qualche anno più tardi si cominciò anche a produrre analisi sull'efficienza tecnica dell'offerta di servizi da parte delle istituzioni pubbliche, confrontata con l'offerta di servizi simili fatta da istituzioni di diritto privato. Specialmente nel campo sociale e in quello dell'educazione questi studi avviarono un dibattito, che ancora non è concluso, sulla convenienza o meno di privatizzare l'offerta di certe prestazioni che fino ad allora erano restati monopolio dello Stato. I miei contributi al dibattito sul management pubblico sono raccolti in due volumi sulla gestione dei comuni, pubblicati insieme a Mario Ferrari a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta.

E' evidente che dietro al dibattito scientifico c'era e c'è un dibattito ideologico sulla legittimità dell'azione statale nei campi in cui la stessa riveste un'importanza economica. A questo proposito vorrei sottolineare che il fatto di essere pro o contro una data misura di privatizzazione è un problema di scelta politica che poco ha a che fare con gli aspetti metodologici del management pubblico. E' ovvio che se il settore pubblico è più efficiente, si liberano mezzi che possono essere destinati, sempre all'interno del settore pubblico, a scopi altrettanto interessanti dal profilo di una politica destinata alla promozione del benessere sociale. Molte vol-

te ho invece l'impressione che le misure di management vengono combattute per proteggere diritti e privilegi acquisiti da parte di certe frange dell'amministrazione o della popolazione che traggono maggior vantaggio dalle prestazioni in questione. Ma, ovviamente, anche questo è un giudizio politico.

## L'economia della conoscenza

Nella prima metà del Settecento, quando Montesquieu scrisse "L'esprit des lois", la Svizzera era il parente povero dell'Europa, l'unico paese per il quale, sempre secondo Montesquieu, si sarebbe potuto prendere in considerazione la possibilità di non imporre nessuna imposta. In un'epoca nella quale la ricchezza economica era legata all'agricoltura, la Svizzera, povera di terreni adatti alla coltivazione, non poteva che essere povera. Sarebbe interessante verificare se argomenti economici sulla povertà di risorse possano, oggi ancora, giustificare il "Sonderfall" elvetico. A me pare di no. E' tuttavia evidente che per l'economia del nostro Paese si profilano tempi difficili, in un mondo liberalizzato e nel quale i vantaggi comparativi naturali ricominceranno a dettare il ritmo dello sviluppo delle singole zone, mentre i vantaggi comparativi creati dalla mano dell'uomo (come ad esempio il segreto bancario) perderanno d'importanza.

Ci ritroviamo dunque, all'inizio del 21esimo secolo, in una fase di pionierismo economico, vicina per certi aspetti a quella che caratterizzò la nascita dell'industria nel nostro paese verso il 1820-1830. Con che risorse possiamo pensare di sostenere il benessere del nostro Paese se dovessimo essere costretti a ridimensionare il nostro settore finanziario?

Quanto al Ticino esso ha scelto la strada della conoscenza. La conoscenza quale risorsa prima per l'innovazione in materia di processo e di prodotto, ma anche in materia di organizzazione, che dovrebbe essere il fattore di produzione di base per i processi di sviluppo. Che questa scelta sia ragionevole non c'è dubbio.



Che la stessa sia in effetti apportatrice dei risultati sperati resta da dimostrare. Le questioni che si possono discutere in questo caso sono molteplici:

- bastano le risorse di un Cantone per fare questo tipo di promozione?
- Qual è la strada da scegliere, quella delle nuove tecnologie (semplice trasferimento di *know how* attraverso adeguate istituzioni) o quella delle nuove scienze (si pensi ai progetti di sviluppo sulle scienze della vita) ?
- Se occorre trovare alleati, in che direzione dovremmo cercarli, verso il sud o verso il nord?
- Che ruolo possono giocare USI e SUPSI in questo discorso?

Ecco alcuni interrogativi per le generazioni che ci succedono. ■

foto Ti-press / Ely Riva

