

Verso una nuova politica economica in Europa?*

di Franco Archibugi

Incontro-dibattito della “Sinistra Europea”, Roma, 10-11 Dicembre 1976.

1. Niente di nuovo ma tutto è ancora possibile nella politica economica dei paesi europei

Può sembrare alquanto utopistico parlare di una "nuova politica economica" europea nel momento in cui i governi di tutta l'Europa, qui aiutati, là costretti dai dilemmi e dai ricatti di sempre, riescono ad imporre ovunque una politica di deflazione abbastanza classica, e il rinvio *sine die* di ogni velleità di riforme strutturali.

Sono trent'anni che subiamo gli andamenti "ciclici" di uno sviluppo (per molti versi indiscutibile ma assolutamente incontrollato); e subiamo anche gli effetti che quegli andamenti hanno avuto sulla possibilità di strappare un rinnovamento dei metodi di gestione della politica economica. Il breve momento, sempre critico, è stato anche sempre l'alibi per distoglierci da ogni azione di più lungo respiro, e ci ritroviamo poi daccapo sempre con gli stessi problemi, noiosamente uguali. Solo che ogni "giro" che facciamo è più scavato e profondo: l'inflazione, ogni volta di tasso più elevato; i disavanzi, più squilibrati; gli strumenti più invecchiati e arrugginiti.

Si ha un buon motivo perciò di essere scettici verso ogni forma di sopravvalutazione del momento che si attraversa - perché il peggio può ancora non essere venuto -; ma per le stesse ragioni non è detto che questo momento debba particolarmente scoraggiarci, più di altri della recente storia europea, sulle possibilità di cambiare rotta, di riuscire a introdurre finalmente dei mutamenti di metodo nella gestione futura della politica economica.

Il fatto che mai si abbia avuto l'impressione di essere così lontani da ogni forma di efficiente programmazione in Europa, (perfino nei paesi in cui

* Considerazione sviluppata in occasione di un incontro dibattito a Roma della “Sinistra europea” (il 10-11 Dicembre 1976), avente come oggetto i contenuti e le vicende del Rapporto “Maldague”: un Rapporto di un Gruppo di esperti, istituito dalla Commissione europea nel 1974, presieduto da *Robert Maldague*, Commissario al Piano, Governo belga, e composto da *Franco Archibugi*, del Centro di studi e piani economici (Italia), *Jacques Delors*, del Commissariat au Plan (Francia), *Stuart Holland*, dell'Università del Sussex, deputato inglese del Labour Party, e *Heinz Markmann*, Capo dell'Ufficio studi del DGB (Confederazione sindacale germanica). Il Rapporto, redatto dal Gruppo alla fine del 1974, è stato praticamente insabbiato dalla Commissione stessa, e ha avuto eco solo in alcuni ambienti politici della sinistra in diversi paesi europei.

l'esperienza non è stata così fallimentare e così abortita come in Italia) non ci dice di per sé nulla contro la possibilità che si possa rilanciare su basi necessariamente nuove, e questa volta qualitativamente autentiche, un processo di pianificazione sociale.

E' indubbio che il momento è particolarmente grave. Il più grave, come si è detto, per sintomatologia di tutti quelli precedenti, in Italia e in Europa, dopo il periodo della ricostruzione. Ma forse proprio questa particolare gravità ci può far sperare che le forze moderate, incapaci di governare la crisi, si adattino a gestirla o farla gestire con strumenti nuovi. Perché mai come oggi gli strumenti tradizionali della politica economica, ispirati al governo della domanda globale o alla deflazione relativa dei costi, si mostrano incapaci di incidere sui mutamenti strutturali necessari per garantire la stabilità su nuovi livelli di equilibrio.

2. I fattori strutturali della crisi e dell'inflazione

Tutto quindi dipende dal tipo di diagnosi che si fa della natura della crisi. E non c'è da meravigliarsi, perché in ogni patologia, non vi sarà una terapia pertinente e quindi praticamente efficace, se non sulla base della giusta diagnosi.

Ora, per entrare nel merito del Rapporto del gruppo "Maldague", benché per noi fosse innegabile che la "crisi", intorno alla quale eravamo chiamati a suggerire terapie, fosse motivata da fattori quali quelli più correntemente evocati, per es. :

- l'andamento congiunturale particolarmente vivace in tutti i paesi industrializzati a partire dal 1969 combinato con la sincronizzazione crescente dei movimenti ciclici in seno alla Comunità;
- il disordine e il lassismo del sistema monetario internazionale successivo all'abbandono degli accordi di Bretton Woods;
- l'esplosione dei prezzi delle materie prime dovuta al surriscaldamento, ma anche a fattori contingenti (sia pure irreversibili) come la scarsità di alcuni prodotti agricoli o il rincaro brutale del petrolio;
- l'aumento troppo repentino dei redditi diretti e indiretti;
- errori manifesti di politica economica

ebbene, ciò nonostante, per noi era anche chiaro che una diagnosi fondata solo su questi fattori era manifestamente parziale. Per il gruppo infatti gli elementi congiunturali o accidentali sopra ricordati si aggiungono ad una *inflazione strutturale e permanente* che ha le sue radici nei cambiamenti profondi intervenuti in campo economico, sociale e politico negli ultimi venti anni.

E in gran sintesi questi cambiamenti possono elencarsi così :

a) E' emerso definitivamente un nuovo tipo di economia quella della *grande concentrazione* che ha finito ormai per condizionare tutto il sistema produttivo, ponendolo praticamente al suo servizio ed eliminando ogni forma di comportamento "libero" o spontaneo del mercato così come teorizzato per il suo insieme dalle teorie sia classica che keynesiana. La politica economica finora si è ispirata alla *teoria micro-economica* o alla *teoria macro-economica*. Oggi essa deve tenere conto che gli aggregati che "contano" sono definitivamente quelli

della "meso-economica", cioè dei gruppi di potere che dominano il mercato e lo determinano; e che gli hanno fatto perdere ogni elasticità. Questi gruppi di potere sono diventati multinazionali ed ecco perché il loro "mercato" è multinazionale e hanno bisogno di un "libero" scambio internazionale senza del quale non potrebbero rendere lo stesso "non libero". Le multinazionali con i loro trasferimenti dei prezzi, ne sono un esempio emblematico. Oggi la vera "mano invisibile" della economia di ogni paese sono i prezzi "amministrati" delle grandi concentrazioni di potere economico, anche se appunto nessuno se ne accorge.

b) Anche il mercato del lavoro e dei capitali non esistono praticamente più come "mercati". Rigidità e automatismi caratterizzano la fissazione dei prezzi dei fattori primari. Ciò è il prodotto di alcune "riforme" storiche (il potere sindacale, la forte tendenza alla egualizzazione dei redditi, la protezione sociale), che nessuno si può sognare di rimettere in discussione.

c) L' insoddisfazione sociale e l'assenza di adeguati consumi collettivi ha provocato una corsa, divenuta ormai permanente (e motore stesso della sopravvivenza dello stesso meccanismo produttivo) a consumi individuali "futili", ostentatori e certo non essenziali, quindi a un gigantesco "spreco sociale", di fronte al quale i richiami congiunturali all'"austerità" fanno semplicemente ridere. (Da tempo lo si è chiamato "consumismo") .

d) Il potere "meso-economico" (sia esso nel mercato dei prodotti che in quello dei fattori primari) da un lato ha distrutto i classici meccanismi riequilibratori del mercato, e dall'altro ha indebolito ogni capacità di mediazione dei poteri pubblici nel processo di distribuzione del reddito. Per cui nella corsa per ridurre la ineguaglianza delle opportunità e dei redditi, vengono aumentate le tensioni sociali; la competizione fra gruppi all'interno stesso del fronte sempre più vasto dei lavoratori dipendenti, si fa più aspra e meno governabile perfino agli stessi sindacati generali. E tutto ciò senza che vi siano le condizioni di una "regolazione sociale collettiva a fini prestabiliti, delle tensioni stesse.

Da tutti questi fattori di rigidità dei meccanismi si "mercato", e dalle tensioni accresciute senza mediazione e programmazione sociale, emerge solo l' inflazione come fattore che adatta in modo cieco (e quindi gravido di imprevedibili sbocchi) le ambizioni alle possibilità reali; senza mai risolvere tuttavia i problemi dello squilibrio sociale che l'hanno messa in movimento.

3. Occorre accettare l'ineluttabilità della nuova struttura

Se questi sono i fattori "storici", strutturali, che hanno reso e sempre più renderanno l' inflazione - al di là di particolari congiunture - un fenomeno endemico, il gruppo "Maldague" si è dichiarato assai scettico sulla efficacia delle misure applicate o proposte correntemente, giacché tutte sembrano fondate sulla possibilità di restituire al mercato le sue flessibilità, le sue capacità di

adattamento; sono misure di "politica economica" nel senso tradizionale della parola.

Mentre ciò che si dovrebbe fare - anziché sognare impossibili restaurazioni della libera concorrenza come regime dominante (il che sarebbe una mistificazione bella e buona) è di prendere atto delle trasformazioni irreversibili nella struttura del capitalismo moderno, e cioè necessità storica delle grandi concentrazioni e del settore meso-economico, necessità storica delle protezioni contrattuali e sociali, etc.; e quindi di "inventare" un modo di gestire l'interesse collettivo che sia funzionale a questa nuova ineluttabile realtà.

4. I contenuti di un "nuovo" modello di sviluppo

In queste condizioni, e partendo da queste premesse il gruppo "Maldague" non vede per l'Europa che una sola alternativa:

- accettare le fasi di recessione e di depressione derivanti dall'impiego sempre più draconiano ed esclusivo degli strumenti classici e generalizzare, aggravando nelle punte verso il basso, lo "stop and go" che si è avuto finora, da cui deriva inevitabilmente una situazione di sotto-occupazione cronica;
- oppure, procedere ad una coraggiosa azione di riforme dei meccanismi stessi di decisione politica, il che significa concepire e poi attuare, in un efficace processo di pianificazione sociale, un nuovo modello di sviluppo.

Quanto a questo "nuovo modello di sviluppo", il gruppo "Maldague" ne ha schizzato i contenuti, per fornire un contributo fra gli altri - anch'esso prodotto di una collaborazione pluri-funzionale - ai protagonisti politici e sindacali più interessati e soprattutto organi della Comunità europea.

I punti salienti sui quali si è concentrata la descrizione di questo nuovo modello (per il resto è giocoforza rinviare al testo del rapporto), sono:

1. in primo luogo una nuova *politica del lavoro*: questa è stata identificata in un maggiore impegno e coordinamento dei sindacati nel mettere ordine nella "giungla dei redditi" (all'interno stesso del fronte sindacale); in un controllo positivo e negoziato (e non solo negativo) dei processi di ristrutturazione della occupazioni e della mobilità, allo scopo di non irretire in uno spontaneismo conservatore e corporativo, le esigenze di adattamento delle condizioni di lavoro agli obiettivi sociali della produzione.
2. in secondo luogo una *politica dei consumi*: con misure severe per scoraggiare il consumismo, gli effetti parossistici della pubblicità, sia dalla parte della coscienza dei consumatori che dalla parte della aggressività dei produttori, individuando modi e forme pubblici, ma anche privati, di incoraggiare alcuni consumi collettivi e sociali ritenuti essenziali, e adattando perciò il modello dei consumi effettivi ad un modello sempre più problematico dei bisogni sociali (sostituendo fra l'altro la nozione di "reddito personale" con quella di *reddito sociale*, incorporante anche i benefici non tangibili monetariamente: benessere ambientale, soddisfazione nel lavoro, etc.)
3. in terzo luogo una *politica della finanza pubblica*, capace di essere veramente "strumentale" alla ristrutturazione del modello dei consumi, evitando tuttavia

di appesantirla di eccessivi trasferimenti da un lato, e dall'altro da un apparato pubblico di servizi non sempre commisurato al risultato e all'efficacia del servizio reso.

Su altri due punti finali il gruppo "Maldague" ha concentrato la descrizione del modello alternativo di società, che appaiono effettivamente strumentali e operativi ai fini della realizzazione del modello:

1. vie e mezzi di controllo e orientamento del potere *meso-economico*, ovvero sia una nuova essenziale *politica industriale*;
2. un nuovo quadro operativo per la contrattazione sociale e la decisione politica, ovvero sia una nuova *politica di pianificazione sociale*.

Su questi due ultimi punti, faremo qualche ulteriore richiamo; anche perché costituiscono la condizione indispensabile per l'avviamento effettivo delle politiche più finalizzate del lavoro e dei consumi, e di quella più funzionale della finanza pubblica.

5. La ristrutturazione dei processi di pianificazione

Il capitolo sulla pianificazione e la contrattazione del piano, ultimo e conclusivo del rapporto, rilancia l'idea di una ristrutturazione dei processi di pianificazione come unico mezzo a disposizione di fronte alla natura strutturale della crisi e di fronte al declino definitivo del mercato come regolatore dello sviluppo.

La ristrutturazione dei processi di pianificazione viene suggerita secondo un disegno, una configurazione che le esperienze di pianificazione (più o meno sperimentate, più o meno fallite in tutta l'Europa negli anni sessanta) non hanno mai conosciuto. In realtà, per altri motivi, questo disegno, fondato essenzialmente su un processo di contrattazione sociale, e sconosciuto anche nelle esperienze fin qui avutesi nei paesi "socialisti".

Tale disegno configura una struttura con due facce:

1. la prima quella che il gruppo "Maldague" ha chiamato un *sistema informativo integrato*, fondato su un allargamento e una articolazione complessa dei conti economici nazionali
2. la seconda relativa ad un *sistema di procedure di concertazione e di contrattazione* sia nella fase di elaborazione che in quella di attuazione della pianificazione (nonché ovviamente nella fase di permanente aggiornamento della stessa).

6. Il sistema informativo integrato per la pianificazione

Il principio generale che presiede alla istituzione o all'utilizzazione del sistema informativo integrato è quello che i poteri pubblici (che già di per sé costituiscono un insieme di Enti di decisione) ed anche tutti gli altri protagonisti più importanti della vita economica e sociale (Sindacati, imprese meso-economiche, etc.) possano in ogni momento valutare, simulandoli, gli effetti generali di qualsivoglia

ipotetica decisione o ipotetico evento, che si possa determinare nel sistema socio-economico. Si tratta perciò di istituire una specie di controllo preventivo degli eventi. Per quello che oggi più ci scotta si tratterebbe di valutare gli effetti di variazioni di singoli prezzi sul sistema generale dei costi e dei prezzi, e le variazioni di quest'ultimo su un insieme di altre variabili quali i redditi delle singole categorie, i consumi, i salari, i costi, etc.

Il sistema informativo integrato è concepito in altri termini come lo strumento per rendere "visibile" la mano invisibile, e per disporre non solo le contro-misure ma addirittura pre-determinarne i movimenti.

La tecnologia dell'informazione e del calcolo in tempo reale oggi ci permettono livelli di controllo (e quindi di democratizzazione dei processi sociali) che sono assai superiori alla approssimazione e alla cialtroneria dominanti nella politica economica corrente. E permetterebbero un "dosaggio" degli interventi assai più "preventivo" e calibrato di quanto oggi non si riesca a fare con le grossolane cure che o non hanno effetto o rischiano di ammazzare il paziente.

Un terribile ostacolo nell'introduzione di tecniche avanzate di pianificazione sta nella resistente diffidenza che nasce dal non completo controllo intellettuale e materiale da parte dei decisori delle tecniche stesse.

Ciò potrà risolversi con una volontà politica ben definita, ma anche e soprattutto con un miglioramento generale della qualità e della formazione del personale politico (il che è spesso una questione generazionale).

7. Un nuovo sistema di concertazione e contrattazione sociale

Il sistema di procedure di concertazione e di contrattazione è come si è detto l'altra faccia indispensabile del processo di pianificazione. Si tratta in sostanza di organizzare la discussione, il negoziato, la decisione ai vari stadi del processo, e di farlo ai giusti livelli e nei giusti momenti. E si tratta di organizzare il giusto riciclo delle decisioni, nell'intento di eliminare progressivamente tutte le innumerevoli contraddizioni che inevitabilmente in un processo di pianificazione democratica si determinano.

La procedura dovrebbe fissare tempi e luoghi e modalità di coinvolgimento dei diversi attori sociali (dalle istituzioni politiche rappresentative e associative dei cittadini, ovviamente più impegnate nelle opzioni sull'utilizzazione finale delle risorse, alle associazioni sindacali dei produttori e lavoratori, nonché dalle istituzioni pubbliche erogatrici di servizi ovviamente più impegnate nella definizione dei modi e mezzi di esecuzione delle finalità e di "produzione" delle risorse sociali necessarie).

Il sistema dovrebbe realizzare la "convergenza" - con l'ausilio del sistema informativo che gli fornirebbe costantemente i dati concreti delle opzioni - delle decisioni di tutti verso i risultati preconizzati in precedenza in termini tecnicamente fattibili.

L'area di questa contrattazione programmatica dovrebbe coinvolgere soprattutto (nel nostro sistema pluralista) il settore meso-economico da un lato e i sindacati dei lavoratori dall'altro.

8. La crisi è foriera di nuovi radicali sviluppi

Il disegno che il gruppo "Maldague" ha creduto di dover proporre agli organi della Comunità, è certamente ambizioso. Ma la gravità della crisi che i paesi europei stanno attraversando, come si è detto all' inizio, impone il coraggio delle estreme misure se queste vengono onestamente ritenute le sole a rimettere in ordine una società che si sta disfacendo, e questo non solo in Italia.

E se il bisogno di mutamenti radicali è nelle cose, c'è forse da credere che oggi come mai, quello che poteva sembrare prematuro o utopistico, diventi invece il solo "realismo" possibile. C'è insomma da sperare che i nodi siano venuti definitivamente al pettine.

Nè sarebbe giusto e corretto accusare questo tipo di fiducia di "crisiola". Infatti qui il problema è assai più complesso di quello, riduttivo, di voler "cavalcare la crisi". La sinistra in Europa, la "vera" sinistra europea, sono due decenni almeno che di fronte ai piccoli e grandi *booms* dell'economia ha sempre concitatamente avvertito del bisogno di approfittare di essi per affrontare la soluzione di alcuni problemi di fondo e introdurre metodi più organizzati di governo dell'economia. Ma come diceva Thomas Balogh in un recente convegno sulla "crisi della pianificazione capitalistica", la pianificazione quando sarebbe indispensabile non ci sono le condizioni per attuarla, e quando ci sono le condizioni non è più indispensabile.

Così sono decenni che una fiduciosa attesa in uno spontaneo aggiustamento dei problemi, coadiuvato al più da politiche del rammendo o rappezzo sociale, ha impedito che fossero adottate misure radicali di trasformazione degli strumenti della politica economica con il sostegno consapevole e la fiducia "calcolata" delle forze politiche della sinistra.

Ed è così inevitabile, anche per il più umile dei previdenti, non richiamarsi a quegli avvertimenti quando si agita il rinnovato spettro della crisi economica per sabotare ciò che si è sempre e comunque accuratamente evitato anche nelle migliori condizioni. No, non si "cavalca la crisi" né più né meno di quanto non si sia a suo tempo "cavalcato il boom".

9. Una piattaforma nuova per l'euro-socialismo

Vi sono inoltre alcune scadenze politiche che fanno sperare in una circostanza favorevole a quel "salto di qualità" della politica economica che si ha il diritto di ricercare e il dovere di perseguire. Ci riferiamo alle elezioni europee del 1978.

Se fino ad allora la crisi economica non giungerà al punto di provocare una grave crisi politica, se la reazione non prevarrà in Europa o il moderatismo non escogiterà ulteriori rinvii, le elezioni europee partoriranno un organo legislativo comunitario alla ricerca di formule nuove.

Quale migliore occasione per una chiara impostazione alternativa?

E se poi i socialisti europei, e perciò le sinistre, prevarranno in quel Parlamento nuovo, quale migliore occasione per farne di fatto una "costituente" e confrontarsi con una nuova responsabilità sopranazionale che li induca a scrollarsi di dosso le ipoteche di una gestione moderata bancarottiera anche per quei casi in cui la stanno attualmente praticando intrappolati dai vincoli politici e strutturali nazionali ?

Da qualche parte nascerà pure un buon esempio. Qualcuno dei grandi movimenti socialisti dell'Europa si farà portatore della sperimentazione di un nuovo sistema di pianificazione sociale, sostenuto e richiesto da una volontà democratica ma non demagogica, libertaria ma non anarchica.

Di fronte a questa prospettiva, la sinistra europea si deve preparare. Deve aggiornare le sue analisi e le sue proposte.

La sinistra europea deve predisporre, simulandolo, un suo piano operativo, che abbia i requisiti della fattibilità, della coerenza fra gli obiettivi e gli strumenti e le risorse a disposizione; un piano che sia fondamento di un nuovo sistema di gestione integrata della economia europea.

Sempre il coraggio politico nasce dalla preparazione tecnica, e quello che non nasce dalla preparazione tecnica si trasforma in disastrosa avventura.

10. Il disegno politico e l'azione politica

Il rapporto del gruppo "Maldague" può considerarsi un primo tentativo nella direzione della elaborazione di un piano operativo europeo. Altri, più articolati e approfonditi ne potranno venire, se le forze della sinistra, sindacati e partiti europei sapranno adeguatamente organizzarsi per uscire dalla routine della congiuntura, sempre pressante ma sempre deludente e sterilizzante.

Incaricato dalla Commissione di riferire, in tutta indipendenza di giudizio, sui problemi dell'inflazione, il gruppo "Maldague" ha scelto (come è detto nell'introduzione del rapporto) di "uscire dai sentieri battuti" cioè dal dibattito corrente sulle misure anti-inflazionistiche - e dedicarsi ad una "analisi strutturale delle cause dell'inflazione". Ciò significava mettere il dito nell'ingranaggio più complicato dell'economia capitalistica odierna, svelare le intime debolezze del sistema, rischiare di essere perlomeno inopportuni.

Ma una cosa mi appare oggi ancora più chiara di quando redigevamo il rapporto. Che le sue implicazioni erano strettamente politiche .

Noi, nel redigere il rapporto, ci preoccupavamo molto di rimanere nell'ambito del mandato; ci siamo impegnati a elaborare proposte che fossero insieme all'altezza della diagnosi da noi fatta, e nello stesso tempo non troppo lontane dalla mentalità e perfino dal linguaggio dominanti nell'ambiente comunitario, che doveva accoglierle. Direi che gli unici dissensi che si producevano nel gruppo non erano tanto sui contenuti delle diagnosi né sui mezzi da impiegare, bensì sulla misura in cui potevano proporre qualcosa che fosse accettabile, non solo per i mandanti, ma anche per una opinione pubblica affinché questa non ci relegasse fra i cultori di un futuribile irrealizzabile nel contesto politico attuale della comunità.

Volevamo essere concreti. E spesso questo contrastava con la rigosità delle analisi e delle implicazioni di politica di quelle analisi.

Ma per quanti sforzi di adattamento facevamo, oggi dobbiamo constatare che essi sono comunque stati vani. La nostra coerenza ci imponeva di suggerire soluzioni tecniche che, pur fattibili e consistenti nella loro sistematicità, implicano o presuppongono un mutamento del quadro politico, che evidentemente non si può fare con un atto di volontà. Quindi il nostro "futuribile", la nostra "utopia" erano inevitabili se volevamo veramente essere concreti. E l'unico ponte, l'unica condizione di passaggio tra la prospettiva e la concretezza, tra la realizzabilità e la realizzazione è l'azione politica.