

Governo del futuro e concertazione sociale

Franco Archibugi

Contributo per la rivista "*Il Bianco e il Rosso*",
nel numero sul tema: "Governare il futuro".
giugno 1993

1. Governo del presente e governo del futuro: due concetti antitetici

Uno degli autori che più hanno contribuito a costruire metodi per un appropriato governo della economia, il Tinbergen, si è sempre preoccupato di separare la funzionalità:

- a) della politica economica "*quantitativa*", che si poggia su nessuna variazione nella struttura o regime della economia;
- b) della politica "*qualitativa*", che implica delle opzioni di politica preventiva, con mutamenti di struttura su fondamenti dati;
- c) della politica che presuppone "*riforme*" (cioè mutamenti nei fondamenti) della struttura¹.

Questo modo di separare le diverse funzionalità della politica economica, ha fatto chiarezza - non sempre usata nei correnti dibattiti - fra le diverse nature e le diverse regole dei vari approcci alla politica economica. Ma non ne ha migliorato l'efficacia. Infatti, se da un lato si è cercato di raggiungere la "neutralità" dell'analisi economica e delle tecniche di politica economica (un antico sogno epistemologico); dall'altro non si è messo abbastanza in rilievo, e si è trascurato, che, metodologicamente, gli "obiettivi" di una comunità (intesi come insieme di preferenze *individuali*, ma anche *collettive*) possono essere complessivamente e utilmente valutati insieme *anche* agli stessi vincoli istituzionali e ai loro possibili mutamenti o riforme. O, meglio, che *anche* i vincoli istituzionali possono essere considerati una variabile dipendente delle scelte economiche preferite. E non - necessariamente - solo dei "dati".

Questa opportunità emerge con maggiore evidenza quando si introduce un *orizzonte temporale* al governo dell'economia; quando cioè questo

¹Così infatti è strutturata la sua maggiore opera sui principi e metodi della politica economica (Tinbergen, *Economic Policy: principles and design*, 1966, si veda la giustificazione di questa partizione, nel capitolo 1).

governo si propone come governo del *futuro*².

Qui i termini stessi del concetto di *governo* tendono a modificarsi.

Come *governo del presente*, si può anche concepire un governo portato su problemi emergenti, il più delle volte separati, episodici, sui quali si chiedono e si danno, per lo più, risposte *ad hoc*. Ne consegue un sistema di obiettivi assai limitato, e assai poco "sistematico", cioè poco consapevole della complessità e delle interdipendenze esistenti nel sistema stesso. E l'esperienza predominante offre situazioni coerenti con l'assunto: , dall'intervento così poco comprensivo e coordinato, nel breve domina, più che i fattori di governo, la *auto-regolazione* del sistema, scarsamente prevista e quindi "governata", e spesso neppure valutata ex post rispetto a possibili alternative.

Come *governo del futuro*, all'opposto, incomincia ad essere inconcepibile un governo che non si proponga di conoscere e valutare tutte, o almeno in buona parte, le interdipendenze delle componenti del sistema che si vuole governare, che sono condizioni di efficacia del governo stesso. Al paradigma della governabilità del futuro, il governo del presente è semplicemente un non-governo (o un'illusione, una finzione, di governo; o, se si preferisce, una caricatura di governo). Per usare una metafora utile, sarebbe come se si potesse concepire il governo di una nave senza una rotta, una destinazione (magari anche da cambiare cammin facendo), come obiettivo del viaggio³. A questa scala, il governo del presente (senza nè

²In verità, ogni "governo" dell'economia, anche con l'orizzonte temporale più breve, si proietta nel futuro. Ma ciò non toglie senso ad una distinzione cospicua fra un "governo del presente" (che spesso non è altro che un "governo del passato"!) e un "governo del futuro". Il primo che si pone obiettivi a breve, scaturenti da problemi emergenti nell'oggi, senza alcuna loro proiezione nel futuro. E il secondo, evidentemente, fondato su obiettivi di più largo respiro e su una visione più generale del benessere sociale nel medio e lungo periodo. Non si può dunque che pensare a questa seconda accezione, quando si parla di "governo del futuro".

³Sul tema del rapporto fra governo degli strumenti nel processo di costruzione del piano il Leontief ha usato l'analogia fra il pianificatore e l'ingegnere idraulico incaricato di regolamentare un importante sistema di acque, ove "dighe, argini e chiuse quà e là devono essere sistemati in modo tale da poter sfruttare la corrente naturale spinta dalla gravità (il movente del profitto) ma allo stesso tempo devono permetterci di eliminare le inondazioni e le devastazioni della siccità" (Leontief, "National Economic Planning: Methods and Problems", in *Essays in Economics*, Oxford, 1976, p.156).

E a proposito della preoccupazione assai diffusa, nella letteratura spicciola sull'argomento, che la pianificazione soffre della mancanza di "strumenti" piuttosto che di obiettivi, sempre il Leontief, con grande visione dei problemi del metodo, protestava che "considerando in qual misura e con quanta varietà di modi attualmente lo stato influenza il funzionamento dell'economia, una delle nostre minori preoccupazioni dovrebbe essere la mancanza di strumenti per accelerare, sterzare e frenare da usare per guidare l'economia dolcemente e senza pericoli lungo una strada scelta. Il vero problema è che lo stato non soltanto non sa che strada vuole seguire, ma non ha nemmeno una carta stradale. Per

rotta nè destinazione) della nave si può concepire solo come governo della sopravvivenza fisica della nave stessa (contro eventuali pericoli emergenti: tempeste, scogli, ammutinamenti, epidemie, o altro), non come *governo della destinazione*⁴.

Se non si crede che la nave, o (fuori di metafora) la società, possa avere una sua preferita destinazione, ma si crede, invece, che essa sarà determinata - nel bene e nel male - da forze sue proprie (destino, provvidenza o caso) non ha alcun senso di parlare di "governo del futuro". E l'espressione "governo" viene ad assumere tutt'altro significato: quello di governo delle emergenze, o del presente, totalmente, logicamente, diverso da quello del "futuro".

Insomma, occorrerebbe, innanzitutto, aver chiaro e scegliere di che cosa si sta parlando.

Ogni governo del futuro presuppone pertanto fiducia e volontà di programmare in qualche modo questo futuro.

A questo punto, la questione si divide in tre aspetti:

1. *che cosa* programmare, e quindi fare oggetto, di questo futuro, (per es. il fatidico 2000, da cui ci divide meno di un decennio);
2. *come* programmare detto futuro.
3. *chi* sono gli attori (decisori, soggetti beneficiari, titolari di questa programmazione).

Attiene al primo aspetto, per rientrare nella metafora, la definizione della destinazione del viaggio verso il 2000. Al secondo aspetto, attiene la definizione del *modo* in cui fissare la rotta, intesa come percorso, velocità, tempi, rifornimenti, riposo, assegnazioni di compiti fra l'equipaggio, e così via. Al terzo aspetto attiene il problema di chi sono i passeggeri, come partecipano alle scelte della destinazione e della rotta, di come si concertano tutte le modalità del viaggio fra viaggiatori, marinai e ponte di comando.

2. Gli obiettivi di destinazione

peggiore le cose, uno degli uomini dell'equipaggio schiaccia l'acceleratore, un altro tira i freni, un terzo gira il volante e un quarto suona il clacson. E' questo il modo - conclude Leontief il suo arguto paragone - per arrivare sani e salvi a destinazione?" (ibidem p.156)

⁴Il bisogno di rigore logico e concettuale, non ha niente a che vedere con la (ovvia) considerazione che tra destinazione volontaria e destino involontario e casuale, nella vita concreta, delle persone, delle società, e ..delle navi si produce un inevitabile mix. La relazione prodotta da questo mix non è una relazione logica, ma solo casuale. Scambiare le due produce solo approssimazione e confusione. Significa solo rischiare di non riconoscere i fatti casuali per tali e le azioni volontarie per tali, e rischiare di scambiare gli uni per gli altri, in un pasticcio eclettico.

Dunque si è detto che "governare" lo sviluppo della società, significa postulare l'opportunità che l'insieme della vita sociale trovi il modo - in una società democratica e pluralista - di essere coscientemente orientata alla *soluzione di problemi comuni* e al *conseguimento di obiettivi comuni*, con *strumenti comunemente e concordemente apprestati*, con il più largo consenso possibile sia dei beneficiari finali (i cittadini, nel loro insieme o gruppi specifici di essi), che degli operatori che dovrebbero mettere in opera quegli strumenti.

Una buona dose di riflessione, di consultazione e, infine, di decisione sociale, dovrebbe essere portata dunque sui *contenuti* di questa società del futuro, presumibilmente migliore, che si vuole costruire - poniamo - nel prossimo decennio.

Malgrado numerosi dibattiti, e numerose idee emesse, ho l'impressione che la qualità delle proposte e delle configurazioni sostanziali finora prodotte non sia del tutto soddisfacente. Quanto a scenari proposti, si è un pò scarsi. Quel poco che si è riusciti a dire, è alquanto ovvio: non a caso trova ampi consensi fra le espressioni politiche e sociali più disperate, il che non sempre è un buon segno.

Molto si dovrebbe ancora fare in proposito, anche se non è certamente da sottovalutare la difficoltà che obiettivi generali societali precisi e duraturi possano emergere con nettezza, in un'epoca di grandi trasformazioni culturali, tecnologiche e quindi anche ideologiche. Infatti in un'epoca di rapidi e continui cambiamenti tecnici, economici, sociali, in cui tutto diventa rapidamente obsoleto, anche gli scenari e le preferenze, pubbliche e private sono soggetti a rapida obsolescenza. E' noto che ciò è stato spesso alla base di un grande "disincantamento" verso l'idea di poter "pianificare il futuro".

3. Una società che si governi

In una situazione del genere è probabile che il "tipo" di società migliore che potrebbe costituire la destinazione del viaggio al 2000, non sia tanto da ricercare nei suoi "contenuti" socio-economici, quanto nel suo *funzionamento*, nelle sue modalità operative: per esempio che il tipo di società da prospettare nel futuro sia quello di una società che sappia e voglia "programmare" il proprio futuro (qualsiasi esso possa essere prospettato e via via modificato nella prospezione stessa); e quindi quello di una società che sappia anche dotarsi degli strumenti istituzionali, procedurali, politici per programmare detto futuro.

L'obiettivo di fondo, in questo caso, diverrebbe appunto il passaggio da

una società *senza* governo (senza destinazione futura), ad una società *che si governa*; da una società casuale (o "*pianificata*" dagli eventi) ad una società *che pianifica*⁵.

Ma anche con questa conversione dello scenario di "società" futura (dagli aspetti sostanziali agli aspetti procedurali), non è da sottovalutare il ruolo che avrebbe l'instaurazione di metodi di programmazione del futuro (con tecnologie connesse, specialmente di tipo informatico) nel migliorare la capacità sia dei decisori politici che degli stessi cittadini, ove adeguatamente portati a partecipare ai processi di decisione, nello "stabilizzare" le stesse prospettive di scenario futuro. Questa stabilizzazione consisterebbe nella eliminazione di fattori di cambiamento non fondamentali ma effimeri, come quelli della *moda* e della ricerca fine a se stessa del *nuovo*; fattori che potrebbero essere visti essi stessi come effetti, piuttosto che cause, di una situazione di incertezza e di aleatorietà del futuro.

Infatti, ove questo futuro trovasse il modo di essere più "programmato", dai decisori politici e dai cittadini stessi, potrebbero scattare dei meccanismi di maggiore "serietà" nella formulazione delle scelte, e successivamente di maggiore "affezione" alle scelte stesse; ed una loro maggiore subordinazione - data la prospettiva del lungo periodo - ad una ricerca dei "valori". E' noto che i valori, presso la gente, sono assai più stabili che non i desideri, i bisogni o i consumi; e la programmazione potrebbe rendere le scelte meno vulnerabili all'obsolescenza dei tempi.

4. Stabilità relativa di alcuni obiettivi di fondo

D'altra parte non è neppure da dimenticare che malgrado la rapida obsolescenza degli scenari, malgrado il rinnovarsi costante dei gusti e degli stili di vita ed anche il costante rivolgimento delle tecnologie, alcuni problemi detti "di fondo" che hanno sempre costituito il riferimento di tutte le programazioni del passato, non hanno mostrato molta variabilità. Questioni come quelle:

- della "*povertà*", cioè del persistere di strati di popolazione che rimane indigente malgrado gli aumenti della ricchezza circostante;
- della "*disoccupazione*", cioè della incapacità di redistribuire in modo

⁵*Planning society* invece che *planned society*, come si espresse - con felice giuoco di parole - una Commissione governativa americana del 1977, quando fu chiamata a suggerire, al Presidente e al Congresso, una riforma del governo federale per lo sviluppo del paese. (*Forging America's Future: Strategies for National Growth and Development*. Report of the Advisory Committee on National Growth Policy Processes, Washington, Gpo 1976)

più equo per gli uni e per gli altri (i sotto-occupati e i "sovra-occupati") le opportunità di lavoro e la relativa titolarità dei redditi fra tutti i cittadini della comunità;

- della *"ingiustizia fiscale"*, cioè di una distribuzione degli oneri fiscali manifestamente sperequata;
- della *criminalità e dei comportamenti di devianza sociale*, che malgrado il benessere sociale non si riescono a debellare;
- della *distruzione dell'ambiente*, che continua a perpetrarsi malgrado il grande chiasso "verde" che si fa;
- della *inefficienza dei servizi pubblici* (dalla sanità, ai trasporti, alla giustizia);
- della *assenza di solidarietà, cooperazione e organizzazione politica internazionale*, che non sembrano migliorare mediante un rafforzamento dei poteri sopranazionali, malgrado le importanti trasformazioni di assetto mondiale intervenute;
- dello *spreco militare*, che non si riesce a trasformare in strumento di polizia umanitaria mondiale;

e altre questioni "eterne" delle nostre società contemporanee non sembrano aver modificato granchè la loro fisionomia da trenta, quaranta e forse anche più anni, da non poter costituire una base stabile e non effimera di scenario programmatico "sostanziale" per un governo del futuro, nel senso indicato.

E' indubbio però che anche tutte queste questioni sostanziali (e non procedurali) non abbiano trovato il modo di essere meno "stabili" e più "effimere", purtroppo, perchè non affrontate nel modo giusto, cioè attraverso appropriati processi di programmazione a medio e lungo termine; cioè perchè non "governate" attraverso appropriate innovazioni processuali ed istituzionali.

Ecco perchè il secondo aspetto sotto il quale - come abbiamo detto - si presenta il problema del governo del futuro, quello relativo a *come* programmare (aspetto che abbiamo definito procedurale), acquista una valenza sostanziale, perchè è attraverso il perfezionamento delle tecniche e delle procedure della programmazione che si rende possibile creare scenari sostanziali plausibili, costruiti in modo da essere strumenti di scelta e di decisione effettiva, e quindi di autentico governo del futuro.

I contenuti di questi scenari, infatti, potrebbero essere composti - in termini di finalità, obiettivi e traguardi da raggiungere - dagli stessi contenuti delle questioni che abbiamo evocato più sopra come particolarmente (e sorprendentemente) "stabili", malgrado i ritmi di cambiamento della società che viviamo; e magari, insieme, anche da altre questioni - presumibilmente meno "stabili" - ma che potrebbero emergere, in questa o quella situazione, come oggetto di particolare interesse e

priorità. Ma è il *modo* in cui questi contenuti (obiettivi, traguardi, etc.) saranno "trattati" nel processo tecnico-scientifico e politico di pianificazione, che ne determina l'efficacia di gestione e di attuazione.

5. Una metodologia nuova per la programmazione

Tutti quei problemi, quelle questioni, quei "contenuti", non hanno vita propria. Essi sono tutti interrelati, nel momento in cui diventano oggetto di "governo", di programmazione. Forse nella fase analitica, ciascuno di quei problemi, può essere considerato separatamente, con l'ausilio di specialisti della materia. Ma la fase valutativa, programmatica e decisionale è una fase "sintetica": in cui ogni problema deve essere messo a confronto degli altri: se non altro in riferimento alle risorse materiali che le sue soluzioni necessariamente impiegano, e che sono per definizione scarse.

Ma oltre che rispetto alle risorse (scarse) comuni, quei vari problemi (e i vari obiettivi generali che possono generare) sono interrelati anche da compatibilità ed incompatibilità logiche. Talora la soluzione di un problema è sinergica con quella di un altro, talora va in direzione contrastante con quella di un altro, talora è indifferente. Poi, c'è da considerare il grado in cui tutto ciò avviene.

L'insieme delle relazioni fra problemi e obiettivi va analizzata, studiata e schematizzata appropriatamente, perchè è alla base della definizione dei "traguardi" che l'azione - nelle diverse direzioni - si propone. Un traguardo non può essere che il raggiungimento di un obiettivo, limitato dai vincoli e dalle scelte di "scambio" (*trade off*) con il raggiungimento di altri obiettivi. Detto traguardo può essere espresso in termini quantitativi o qualitativi (è raccomandabile, ove possibile, l'espressione quantitativa); ma è sempre il risultato una scelta operata entro i limiti di situazioni vincolate. I casi in cui tali limiti vengono debordati o, peggio, (e sono quelli più correnti) i casi in cui non vengono neppure presi in considerazione, sono anche i casi che producono obiettivi non raggiungibili; obiettivi che rimangono pertanto solo intenzioni.

Sono i casi in cui una decisione non è neppure decisione, giacchè ha scarsissime probabilità di essere attuata, e per ottime ragioni; e sono i casi in cui non si ha nessuna idea degli effetti (positivi, negativi) prodotti nel contesto degli altri problemi e delle altre decisioni. Sono i casi in cui il governo del futuro si riduce solo a governo del presente, che è il suo antitetico. E rispetto alla sua "destinazione", il governo del presente, si riduce ad essere governo del niente (o della chiacchiera).

Per quanto scioccante possa essere, il governo della economia che oggi prevale nelle nostre configurazioni politiche, non governa niente, perchè

non utilizza alcuna procedura tecnica di programmazione. E ogni pretesa di decisione, se fatta in ragione di emergenze o di criteri che ignorano le analisi delle interrelazioni o delle interdipendenze mediante appositi strumenti analitici (di cui diremo fra poco), rischia solo di fare del danno, nel senso che impedisce - come giustamente asseriscono i fedeli della mano invisibile o i cultori del darwinismo sociale - l'adattamento naturale o spontaneo del sistema delle interrelazioni (che è sempre meglio di interventi unilaterali e inconsapevoli)⁶. In queste circostanze i teorici della *deregulation* hanno sacrosanta ragione⁷.

Insomma, quello che vorremmo dire è che per "governare il futuro", occorre instaurare, delle procedure ed adottare delle "tecniche", che sono ben lontane da quelle che si impiegano per "governare il presente". Nel presente si può governare il caso per caso, le emergenze, e si può adottare un insieme di approcci unilaterali: purchè gli obiettivi che ci si propone non pretendano di essere obiettivi di destinazione. Nel futuro, non ha proprio più senso l'ottica parcellizzata dei singoli problemi. Il futuro, per definizione, è un insieme, uno scenario complessivo della vita sociale. Nel presente, le contraddizioni, le incoerenze, le incompatibilità, l'assenza di coordinamento di ogni azione di governo, sono per così dire "nascoste" dalla esuberante priorità del singolo problema, del singolo obiettivo. Nel futuro non c'è un singolo problema da affrontare, o un singolo obiettivo da perseguire, in nome del quale poter ignorare le interdipendenze, e quindi le analisi di compatibilità.

"Governare il futuro" significa o *programmare il futuro*, o non governarlo affatto.

E, per governarlo, occorre adottare, senza mezzi termini, senza tentennamenti, senza comode omissioni, senza ambigui atteggiamenti, le logiche, i requisiti, le tecniche della pianificazione (o della programmazione, se si preferisce). Ma, prima di tutto, occorre riconoscere la necessità di tutto questo.

⁶Per entrare in un'altra metafora, sappiamo bene quanto gli interventi inconsapevoli e disordinati di un vigile o di un semaforo mal programmato in un crocevia molto frequentato, rischiano di essere peggiori che l'assenza totale di vigile o di semaforo, assenza che lascia agli automobilisti la responsabilità di autogestirsi alla buona priorità e turni. Ma non per questo saremmo disposti a preferire sempre l'assenza di ogni regolazione del traffico.

⁷"Si ha l'impressione che le politiche fiscali e monetarie tradizionali, basandosi su una descrizione ed analisi del sistema economico in termini aggregati e molto per somme linee, siano in grado di compensare la mancanza di previsioni sistematiche allo stesso modo in cui il tirare freneticamente su e giù la leva della carburazione è in grado di correggere il cattivo funzionamento di un motore. A volte funziona, ma solo a volte". Così ancora il Leontiev, nel saggio già cit. p.151)

6. *Requisiti elementari per governare il futuro*

Che cosa si può intendere per pianificazione dello sviluppo sociale? Quali sono le sue logiche, i suoi requisiti, le sue tecniche? Molto si è detto e scritto in proposito. Qui sintetizzeremo (e ribadiremo) alcuni concetti che ci sembrano sempre validi, importanti ed essenziali.

Prima di tutto, governare o programmare lo sviluppo della società non significa necessariamente aumentare il campo di quello che viene oggi definito il settore "pubblico" rispetto a quello "privato", nè aumentare l'incidenza dell'intervento pubblico rispetto a quello privato, come spesso - in buona o cattiva fede si sostiene. Anzi, è stato spesso e autorevolmente sostenuto che la programmazione dello sviluppo da parte di efficienti e illuminati organismi pubblici, non farebbe che diminuire la necessità di interventi risanatori o compensatori pubblici (dello stato) sui danni che l'assenza di programmazione, quindi di previsione, quindi di prevenzione, abitualmente provoca; detti interventi non fanno che aumentare, ingigantire l'intervento complessivo dello stato rispetto a quello che sarebbe strettamente necessario⁸.

Ma diamo uno sguardo ora alle logiche, ai requisiti e alle tecniche della programmazione come azione di governo.

Si tratta di sviluppare la capacità (da parte dei "decisori", cioè i titolari delle rappresentanze politiche, a qualsiasi livello comunitario si espliciti il loro "governo"; ma della pluralità dei centri di decisione politica diremo più in seguito), di:

- conoscere i *problemi* della comunità amministrata;
- formulare, rispetto a detti problemi, degli *obiettivi*, secondo scale di preferenza;
- conoscere i *vincoli* e le *condizioni*, di risorse materiali e finanziarie disponibili alla comunità in questione;
- identificare gli *strumenti* usando i quali si avrebbe la possibilità di ottenere risultati nel perseguimento degli obiettivi preferiti e dei traguardi fissati in ordine ad essi (sulla base delle risorse disponibili);
- tradurre lo studio dei rapporti obiettivi-strumenti, in *piani, programmi e progetti* di attuazione;
- apprestare dei metodi per tenere sotto *controllo* nel tempo l'esecuzione e la gestione di detti piani, programmi e progetti.

⁸Così è fortemente sostenuto dalla Commissione governativa americana del 1977, ricordata nella nota 5.

Insomma: se "governare il futuro" significa capacità di programmare, questa capacità di programmare si fonda su dei requisiti operativi, su una tecnologia che essa non può disattendere, a prezzo di far perdere di significato alla stessa azione del programmare. Per fare un esempio, peraltro assai prossimo, si può ricordare la *costruzione dei "bilanci"* (di una impresa o società, o addirittura di uno stato): essa deve rispettare certe regole, anche se questo rispetto può non influire (se non per renderla più chiara a se stesso, e quindi più efficace) sulla libertà di decisione dei managers (di quell'impresa, società o stato). Nessuno ha mai pensato di poter accusare i ragionieri che costruiscono i bilanci, di essere dei "tecnocrati" che si appropriano subdolamente delle leve di decisione e di potere degli enti cui si riferiscono i bilanci. Potrà esserci (come ci sarà stata) effettivamente nei periodi originari in cui le tecnologie di bilancio costituiscono ancora delle novità di difficile acquisizione, un certa maggiore influenza dei "tecnocrati" sulle decisioni dei managers. Ma man mano che le pratiche si sviluppano, ed anche i managers si abituano con il tempo ad essere beneficiari delle tecniche e dei processi di pianificazione, il momento decisionale - pur avvalendosi più largamente e consapevolmente di dette tecniche - tenderà a recuperare la sua autonomia rispetto al momento tecnico.

Ma rispetto a queste tecniche, l'esperienza storica, nelle democrazie occidentali ed anche negli altri paesi (comunisti e del terzo mondo, anche se per ragioni e aspetti diversi) è ad uno stadio primitivo. La società industriale che conosciamo (e quella sua escrescenza post-industriale che per certi versi ha fornito con il suo grande sviluppo dell'informatica, delle basi operative particolarmente favorevoli allo sviluppo delle tecniche di pianificazione socio-economica) ancora è all'anno zero per "governare il futuro".

7. La "scienza della programmazione"

Con l'esperienza storica, è all'anno zero anche la "scienza della programmazione": cioè quell'apparato di tecniche, di metodi, che possono elaborarsi, raffinarsi, progredire, solo con l'ausilio delle applicazioni su vasta scala.

Non che in tutti i campi, da quello econometrico a quello tecnico-giuridico, da quello ecologico a quello sociologico, non si siano fatti dei progressi scientifici notevoli. Anzi, l'assenza di un serio, organizzato, campo di applicazioni, ha anche spinto la riflessione e la ricerca verso elucubrazioni eccessive, molto teoriche, senza l'adeguato sussidio della verifica e della sperimentazione. In altri termini, ha spinto la produzione

scientifico *troppo avanti*, e in una direzione sbagliata: quella accademica; con il risultato di un grande dispendio di energie, che politicamente e sociologicamente, ha avuto solo il risultato di creare un apparato parassitario (universitario e para-universitario) di ricerca, orientato in questi campi non a preparare decisori e analisti seri per i ruoli di manager della programmazione a tutti i livelli operativi, ma solo professorini della cattedra, che si baloccano su raffinatezze astratte pseudo scientifiche scambiate per analisi raffinate della realtà. (La *playometrics* come la chiamava Frisch, non senza amarezza, difronte all'assenza endemica di dati statistici utili per la applicazione delle tecniche informatiche - così in sviluppo - a problemi concreti di programmazione economica e sociale.)

Eppure non mancano le voci nella comunità scientifica di tutto il mondo, per rivendicare la necessità di operare verso un approccio interdisciplinare, poi multidisciplinare, poi transdisciplinare, per la "scienza della pianificazione", che si potrà creare solo inter-agendo con l'avvio a sistemi seri di programmazione a livello di governo (locale, nazionale, transnazionale, mondiale)⁹. Gli strumenti ci sono, qui e là, sparpagliati e spesso sprecati. Si tratta solo di metterli insieme e finalizzarne l'uso, con una coscienza avanzata delle interdipendenze

Senza la quale non si hanno decisioni consapevoli, e quindi l'effettivo "governo" dei risultati¹⁰.

⁹Non posso non ricordare la recente prima *Conferenza Mondiale sulla Scienza della Pianificazione* che ha avuto luogo in Italia, a Palermo, nel settembre 1992, sotto gli auspici dell'UNESCO, dell'Università delle Nazioni Unite di Tokyo e dell'Istituto Universitario Europeo di Firenze, e che ha consolidato l'iniziativa di un gran numero di studiosi provenienti da diverse discipline per un movimento scientifico di fondazione di un approccio disciplinare nuovo, più aderente ai grandi compiti operativi degli stati moderni. Si è dato vita ad una *Accademia per il progresso degli studi di pianificazione*, i cui presidenti onorari sono Wassili Leontief e Jan Tinbergen.

Si veda il contributo di chi scrive alla Conferenza di Palermo: *Verso una nuova disciplina della pianificazione*, 1992; e il saggio: "The Resetting of Planning Studies", in: Kuklinski A.(ed.), *Society, Science, Government*, KBN, Warsaw, 1992.

¹⁰Dice Leontiev, sempre nel saggio già ripetutamente citato: "la discussione pubblica e la scelta democratica tra le possibili alternative saranno possibili soltanto se ogni alternativa sarà presentata dettagliatamente in modo concreto e tangibile, piuttosto che servendosi di termini così generici come reddito pro capite, saggio medio di disoccupazione o saggio annuale di crescita del deflatore implicito. L'apparato tecnico che ci servirebbe per proiettare immagini realistiche così dettagliate è destinato ad essere molto complicato e costoso...Quando si affronta la preparazione del piano economico di un paese, nessuno sforzo deve essere risparmiato per far uso delle tecniche più sicure di raccolta ed elaborazione dei dati e dei procedimenti più avanzati di costruzione di modelli economici e di calcolo. I programmi dei più importanti istituti statistici nazionali dovranno essere notevolmente potenziati e, in alcuni casi, rivisti. Molte delle informazioni addizionali necessarie possono essere ottenute non tramite questionari ufficiali, ma tramite metodi più raffinati, impiegati con successo nelle ricerche di mercato, e con l'aiuto di organizzazioni

Il cammino è difficile e l'approccio strategico non chiaro: talora può sembrare che sia largamente questione di migliorare la qualità dell'apprendimento (quello scolastico e parascolastico) e che tutto passi per una migliore formazione dei *managers*, pubblici e privati, gli attori delle decisioni più "razionali"; talaltra può sembrare che ciò avverrà quando problemi ed istituzioni nuove di programmazione avranno creato la "domanda" nuova di operazioni di questo genere e dato una finalizzazione agli studi e alla stessa formazione degli addetti ai lavori. In realtà è difficile stabilire con certezza un *primum mobile* in materia. Il tutto è sicuramente interagente, ma le priorità strategiche possono variare con le circostanze.

8. La concertazione sociale di piano

E' più che noto che la società industriale o post-industriale contemporanea è fortemente caratterizzata da una notevole pluralità di centri di potere e di decisione interni alla stessa struttura dello stato (diversi organi decisionali dello stato, enti pubblici, comunità regionali e locali, etc.), ed esterni ad essa (la cosiddetta "società civile" che acquista nello sviluppo economico e sociale, sempre maggiore consapevolezza della sua autonomia e dei suoi poteri: sindacati, di imprenditori e di operai, nonché varie forme associative di interessi, sia materiali che ideologici).

I titolari della responsabilità politica delle decisioni sono molti: dal Governo centrale a quelli locali, ma anche ormai le forme crescenti di governo sopranazionale (l'Unione europea nata dal trattato di Maastricht, per es.). La loro molteplicità è garanzia di dinamismo e di attivismo, specie quando lo stato non interviene troppo nel condizionarla con troppe regole e soprattutto con iniziative non coordinate dei suoi organi, a ciascuno dei quali fa capo la pressione di una qualificata rappresentanza di interessi di parte. Anche quando alcune "relazioni" industriali si svolgono fra le parti in modo autonomo, (caso tipico la contrattazione collettiva dei salari e delle altre condizioni di lavoro), lo stato viene spesso coinvolto, sia per gli effetti generali che la contrattazione settoriale produce, sia per le difficoltà interne allo stesso processo di contrattazione.

Abbiamo già detto che tutto questo pullulare di centri decisionali largamente autonomi fa sì che l'apparente "governo" delle cose (per

private specializzate nella raccolta dei dati. La maggior parte di coloro che fanno previsioni economiche le espongono in termini così aggregati che particolari importanti relativi, per esempio, alle previsioni sul progresso tecnologico o sono trascurati fin dall'inizio o sono dispersi nell'ascesa (o dovrei dire discesa?) dai concreti dettagli ingegneristici alla formazione di indici rappresentativi o di vasti aggregati statistici." (ibidem p.154)

adattamento spontaneo o "accordo", quì e là, fra un organo dello stato e l'altro, o tra quell'organo dello stato ed un dato gruppo di interessi) non si discosti da una gestione del caso per caso, in cui assai spesso si disfà da una parte quello che si tesse dall'altra, (e gli studiosi hanno una grande massa di eventi e di comportamenti su cui impiegare il loro tempo di analisi ex post cercando di dargli un significato "razionale").

L'impressione generale è quella di una totale assenza di governo, perchè non si presenta alcuna prospettiva programmatica di insieme, cioè un governo del futuro.

Poichè gli interessi costituiti sono ancora più legati alla percezione immediata del danno o del beneficio, di quanto non lo siano gli organi del governo, la concertazione con i predetti interessi rappresenta una forza che lavora contro la possibilità di una elaborazione organica da parte dei responsabili politici di un quadro programmatico di insieme. La qualità del personale politico fa il resto.

Ma la consapevolezza che il governo del presente sia un non-governo si fa sempre più estesa, sia presso i governi che presso le forze sociali. E la richiesta di un governo del futuro, dovrà necessariamente mutare il modello delle relazioni di una concertazione sociale che finora si è solo esercitata - con scarsissimi risultati effettivi - sulle emergenze e le contingenze.

Tenteremo qui, per flashes significativi, di disegnare quale mutamento la concertazione sociale, ed in primo luogo la contrattazione collettiva dei sindacati, dovrebbe operare per mettersi in condizioni di non ostacolare, ma anzi favorire, la sia pure lenta introduzione di un governo del futuro da parte dei sistemi di governo delle economie occidentali.

Faremo ovviamente anche un rapido riferimento alle caratteristiche di mutamento strutturale di dette economie nei prossimi decenni rispetto a quelle dei decenni passati, tali da caratterizzare anche il nuovo modello di concertazione sociale ipotizzato.

9. Il contesto strutturale futuro

C'è ormai una diffusa constatazione che i tentativi di equilibrio di bilancio, mediante politiche monetarie e finanziarie (su cui si è fondamentalmente concentrata la politica economica in quasi tutti i paesi Ocse negli ultimi due decenni, dopo le delusioni e le sconfitte della programmazione economica negli anni 60) non abbiamo conseguito alcun successo neppure nei loro limitati obiettivi. L'inflazione é stata controllata ma non si é affatto controllato il disavanzo finanziario dello Stato. La forza delle cose premerà pertanto per una gestione del tutto nuova del *debito*

pubblico.

La riduzione complessiva del tasso di sviluppo tipica di una società post-industriale, ha ridotto e quasi annullato l'effetto "moltiplicatore" della spesa pubblica (di keynesiana memoria) e del debito pubblico e ha neutralizzato la tecnica, diciamo risanatrice, del "*deficit spending*". Il riequilibrio economico non avviene più attraverso lo squilibrio finanziario (così come giustamente teorizzò Keynes per la sua epoca, ancora di forte "industrializzazione" compromessa solo da una crisi di domanda e di potere di acquisto)¹¹.

In una situazione, come quella presente oggi nelle economie sviluppate occidentali, di saturazione della domanda di beni di consumo industriali, producibili a tassi di produttività crescenti, e - al contrario - di tendenziale aumento della domanda di servizi a produttività bassa o nulla, il debito pubblico finanzia solo queste ultime attività, senza possibili incrementi di redditività come effetto. Quindi, il debito pubblico si trova solo a realizzare una *semplice dislocazione* di risorse, che incontra sempre un vincolo quantitativo complessivo, senza creazione di "nuova" ricchezza (come avviene invece nello schema keynesiano).

Su questa dislocazione semplice, occorre fare delle *scelte consapevoli ex ante*, piuttosto che registrare *ex post* quelle del "mercato" (che tuttavia rimane - in mancanza di meglio - un ottimo rivelatore delle preferenze).

E, per queste scelte consapevoli *ex ante* - magari fatte in sede di concertazione sociale - si dovrebbe sviluppare un sistema organico di programmazione economica e sociale, a medio e lungo termine.

In questo quadro, anche il debito pubblico, e i disavanzi finanziari del settore pubblico rispetto a quello privato, e perfino una eventuale inflazione, diverrebbero *strumenti* di un governo programmatico, suffragato da una adeguata concertazione sociale, con obiettivi e scelte a medio e lungo periodo.

Oggi i risultati della contrattazione collettiva fra sindacati e imprenditori, e anche tra sindacati e governo, sono messi in crisi dalla ingovernabilità delle forze di mercato e dalla assenza di obiettivi a medio e lungo termine (come si è già detto) che vadano oltre i meri equilibri monetari e finanziari; sono questi ultimi infatti che vengono fallacemente considerati come degli obiettivi *in se*, invece di essere considerati degli strumenti per il conseguimento di "altri" obiettivi, di natura socio-

¹¹ Keynes suggeriva una sorta di "fordismo" applicato all'intera economia di un paese: prefinanziare la domanda affinché l'incremento della produzione di massa, tipicamente industriale, che scaturiva dal pieno impiego dei fattori e dalla conseguente produttività e profittività delle imprese si traducesse in un nuovo equilibrio economico del bilancio sia dello stato che dell'intera nazione (al prezzo, magari, di un certo tasso di variazione del parametro monetario, cioè dell'inflazione).

economica, che invece sono oggi inesistenti, appunto a causa dell'assenza di una adeguata concertazione sociale.

É quindi probabile, oltretutto auspicabile, che nel prossimo futuro, in presenza di una programmazione socio-economica, la concertazione sociale (finora rappresentata dalla contrattazione collettiva e dagli accordi di governo) diventi una *concertazione sociale "di piano"*. Questa dovrebbe includere in tal modo simultaneamente *tutti* gli aspetti dello sviluppo interessanti le parti sociali, aspetti strutturalmente interrelati, e che non possono essere gestiti separatamente l'uno dall'altro. Questa concertazione dovrebbe fondarsi sulla conoscenza approfondita degli scenari su cui si fondano le scelte di piano, in una "visione" che metta in evidenza contemporaneamente tutti i vincoli della situazione, tutti i costi e tutti i benefici di alternative decisioni. Ciò è assai diverso dai generici "patti sociali" (ricorrentemente proposti) fondati solo su schemi di economia aggregata,

Se questa viene definita una "razionalizzazione" del sistema, ben venga questa definizione. Perché con essa si intende dire che le richieste sociali devono essere "razionali", cioè non devono essere né contraddittorie né impossibili, e devono essere concertate *tutte insieme* dalle forze sociali con i responsabili della programmazione. In questo modo si potrà evitare il rischio per le forze sociali di creare aspettative non soddisfacibili; e per le forze di governo il rischio di profittare della incompatibilità (stupidità) delle richieste, per fare scelte non concertate con le forze sociali, scelte che finiscono per premiare solo alcuni settori di tali forze (usualmente i più forti). In altri termini si eviterebbe di dissociare la programmazione economica dalla concertazione sociale. Lo slogan adeguato potrebbe essere: *nessun piano senza concertazione sociale, ma anche nessuna concertazione sociale senza piano.*

10. L'associazione stretta fra programmazione e concertazione sociale

Per associare ed integrare programmazione e concertazione sociale, in una logica di sistema e di programmazione, occorreranno naturalmente uno sviluppo della coscienza e delle capacità personali dei leaders politici e sindacali che prenderà molto tempo, forse un tempo superiore al prossimo decennio. Spesso - e questo é stato il caso dell'Italia - quella coscienza e quelle capacità non sono covarianti della democratizzazione politica. Non é un caso che spesso la democratizzazione implica un abbassamento delle capacità e della qualità della leadership politica. In questo abbassamento, le capacità esistenti vengono accusate di "tecnicismo" o di "tecnocraticismo", o di "elitismo", e la leadership emergente si autodefinisce "pragmatica".

Spesso si tratta di pragmatismo sincero e onesto; ma spesso non mette molto a trasformarsi in "pragmatismo dell'intrallazzo"¹².

Per quanto spiacevole possa essere l'abbassamento di qualità e capacità della leadership sindacale e politica cui può accompagnarsi¹³, la democratizzazione rimane comunque un corollario essenziale di una seria programmazione economica che si voglia associare ed integrare con la concertazione sociale.

Nel prospettare gli sviluppi (in Italia come altrove) dei rapporti fra programmazione e concertazione sociale, è quindi da prevedere che una vera "strozzatura tecnologica" sarà la difficoltà di saper far decollare un efficiente "sistema sociale di programmazione" (inclusa la "valutazione sociale") attraverso una leadership di attori sociali adeguata ed evoluta culturalmente e tecnicamente. Ogni sforzo che si espletterà verso la formazione "finalizzata" di questa leadership sarà in proposito prezioso, anzi determinante.

Le procedure, legali e contrattuali, della programmazione socio-economica ancora sono scarsamente presenti in tutti i paesi occidentali. Esse, se progressivamente introdotte, e praticate, costituiranno una rivoluzione "storica" nel sistema di gestione della cosa (res) pubblica: non altrimenti di come "storica" è stata - con le costituzioni degli stati "democratici" e dei rispettivi parlamenti - l'introduzione di un sistema procedurale di formazione e discussione dei bilanci pubblici, su cui si regge ancora (con tutte le *defaillances* connesse) la compagine e il funzionamento dello stato odierno.

Dal punto di vista dei suoi contenuti, nei prossimi anni la programmazione si troverà ad affrontare la crisi del *welfare state*, che (come ho avuto più di una volta occasione di dire) potrà essere affrontata con la riappropriazione da parte degli utenti della gestione e del finanziamento dei servizi sociali ai quali siano direttamente interessati; e che costituiscono il settore in espansione, come si è accennato, nella evoluzione strutturale della domanda di consumo. Si tratta dell'espansione di quel crescente settore delle attività economiche che non è più garantito dallo stato (malato di sovraccarico e di burocratizzazione), quindi non è più pubblico ma "privato"; ma che non persegue fini di profitto, giacchè promosso dagli stessi utilizzatori, e quindi non è più impresa commerciale privata, ma è "sociale" nei fini e nei mezzi. Si tratta di quel "terzo sistema" dell'economia la cui espansione è inevitabile, che assorbirà risorse e lavoro (sarà l'unico a vedere una espansione assoluta dei suoi addetti). Si tratta del

¹²Per usare una felice espressione di G. Ruffolo, in *La Qualità sociale*, 1984.

¹³Che si unisce oggi in Italia ad una diffusa delegittimazione delle forme tradizionali di rappresentanza, sulla quale non occorre aggiungere nulla a quanto si è detto e sentito)

settore che ho chiamato da tempo l' "economia associativa", e che meriterebbe di essere studiato a fondo, e soprattutto aiutato, anche con opportune incentivazioni fiscali e finanziarie, a svilupparsi più speditamente, come sta avvenendo in moltissimi paesi del modo¹⁴.

Ma per includere l'espansione del terzo sistema nella programmazione e nella concertazione sociale dei prossimi anni, occorrerà anche lo sviluppo di una nuova contabilità sociale, giacché il terzo sistema - non essendo commerciale - opera "fuori-mercato", e con difficoltà può essere apprezzato, in bene o in male, come guadagni e/o come costi, in base ai sistemi di contabilità del Pil (che valutano la produzione, appunto, "ai prezzi di mercato"). Ed anche la valutazione "al costo dei fattori" (come avviene per il settore pubblico) sarebbe assai approssimativa, essendo già troppo approssimativa anche per il settore pubblico¹⁵.

È prevedibile, dunque, che il "terzo sistema" riceverà una attenzione del tutto particolare nel prossimo decennio, a cominciare da una "regolazione" giuridica, al fine di evitare abusi ed incertezze fiscali; e per finire allo studio della sua incentivazione finanziaria (almeno nella fase di decollo delle singole istituzioni)¹⁶.

Un altro aspetto che meriterà una attenta valutazione (nel quadro di una "concertazione di piano" del tipo di quella descritta) è quello di una più spinta *ridistribuzione della durata del lavoro (labor sharing)*.

La de-industrializzazione non solo non ha visto svilupparsi la occupazione industriale (che ormai declina non solo in senso relativo, ma anche in senso assoluto, così come a suo tempo è avvenuto per l'occupazione rurale, tenendo conto anche del fatto che la popolazione complessiva tende ormai a decrescere piuttosto che a crescere nei paesi avanzati), ma vede decrescere anche la occupazione totale.

Ciò richiama la osservazione recente di Leontief che malgrado i notevoli incrementi di produttività dell'ora di lavoro, realizzatisi nei paesi

¹⁴Ho ampiamente sviluppato le caratteristiche storiche, la funzionalità e le promesse del "terzo sistema" e dell'economia associativa in numerose occasioni e scritti in passato. Si veda una relazione svolta ad una Conferenza intergovernativa dell'Ocse del 1984 ("The possibilities for Employment Creation in thr "Third" Sector, in: Oecd, *Employment Growth in the Context of Structural Change*, Paris, 1985), e un riassunto nella rivista della Cgil, Quaderni di Rassegna sindacale: "Un nuovo Modello di Occupazione: l'Economia Associativa", AnnoXXII, marzo-aprile 1985.

¹⁵Infatti se era accettabile, nella sua approssimazione quando il settore pubblico rappresentava il 10-15% del Prodotto nazionale, è del tutto inaccettabile, perché profondamente distorto, oggi che il settore pubblico rappresenta più del 50% del prodotto nazionale in quasi tutti i paesi avanzati.

¹⁶In Francia per esempio si è molto avanzati nello studio delle pratiche per il finanziamento del terzo settore (si veda in proposito X.Greffe, X.Dupuis & S.Pflieger, *Financer l'Economie Sociale*, Paris 1983).

più industrializzati nell'ultimo trentennio, la durata media della giornata di lavoro é rimasta pressoché stazionaria ¹⁷.

Questo fenomeno di "vischiosità" può divenire assai grave se perdurerà nelle forme attuali. L'aumento delle opportunità della società post-industriale (informatica e robotica) non può lasciare ad una sempre più ristretta classe di occupati a pieno tempo (nell'industria come nei servizi) il compito di sostenere il consumo materiale di risorse di una sempre più larga classe di inoccupati (studenti in permanenza, pensionati, casalinghe, figli in casa fino all'età adulta, "artisti", "studiosi", "brasseurs d'affaires", faccendieri, nulla-facienti, etc.: insomma questa nuova classe di profittatori del lavoro altrui corrispondenti nel nostro secolo ai "faineants" del XVIII secolo e ai "redditieri" del XIX secolo). E ciò solo perché l'elevata efficienza dell'industrialismo moderno lo permette.

Prima o poi, la sovra-struttura sociale si adeguerà alla struttura economica e si imporrà un drastico processo di ristrutturazione, fondato sulla redistribuzione del lavoro e su radicali riduzioni della durata giornaliera del lavoro per tutti. E lo slogan, male inteso, di "lavorare meno per lavorare tutti" ritroverà il suo autentico significato di "lavorare tutti per lavorare meno"!

In proposito occorrerà che governi, imprenditori e sindacati si preparino adeguatamente a ciò, magari nel quadro di una "concertazione sociale di piano" del tipo descritto, introducendo gli strumenti operativi per la attuazione di quella riduzione: organizzazione del lavoro di equipe, formazione sul lavoro, continuità dei servizi pubblici, etc.

11. Conclusione

Molti hanno detto che il secolo ventunesimo sarà il secolo dell'informatica. E che il lavoro manuale scomparirà quasi da per tutto; e diminuirà fortemente l'erogazione di lavoro umano per lavori non volontari. Ma non diminuirà il bisogno di conseguire obiettivi sociali, nei paesi e alla scala mondiale, e di dedicare ad essi risorse ancora terribilmente *scarse* da un lato, e terribilmente *sprecate*, dall'altro. La stessa diminuzione dell'impegno lavorativo non volontario non potrà avvenire senza la confluenza di ordinate politiche a medio e lungo termine.

Forse il secolo ventunesimo, vedrà per la prima volta nella storia dell'umanità, i governi cercare con strumenti informatici sempre più potenti di instaurare dei seri metodi di programmazione, rispetto ai quali i tentativi

¹⁷Vedasi ancora W.Leontief, in collaborazione di F.Duchin, *The Future Impact of Automation on Workers*, Oxford (1986).

degli anni 60, e altri sporadici tentativi in giro per il mondo, costituiscono solo una timida anticipazione da rilanciare e far progredire. La pazienza che deve animare le nostre e le future generazioni di operatori politici deve essere grande: almeno quanto grande è il cambiamento di una società che riuscirà finalmente a autodeterminarsi, e a "governare" il proprio futuro.