

OLTRE LO STATO SOCIALE: LA PROGRAMMAZIONE PER UNA SOCIETA' DEL BENESSERE¹

Franco Archibugi

Università di Napoli e Centro di studi e piani economici, Roma

Dal volume a cura di Bent Greve, **Comparative Welfare Systems: the Scandinavian Model in A period of Change**, Macmillan: London, 1996.

E' stato affermato da alcuni che l'imponente discussione che si è avuta negli ultimi decenni sul Welfare State è stata accompagnata da una scarsa conoscenza dell'argomento². Non sapremmo dire quanto limitata possa essere stata questa conoscenza, ma senza dubbio è stata una insufficiente conoscenza, giacchè la sovrabbondante analisi ha condotto alla perdita di alcuni essenziali aspetti del fenomeno.

A rischio di peccare di semplificazione, la nostra intenzione in questo contributo è quella di ritornare ad una assai semplice, ma anche molto chiaroveggente, analisi fatta da Gunnar Myrdal (1960) che indicava quali futuri sviluppi del Welfare State potevano essere suggeriti, partendo dalla interpretazione fondamentale che il futuro del Welfare State sarebbe stato assai critico a causa di un sovraccarico di funzioni dello Stato senza coordinamento e senza "trade-off". Lungo questa linea vorremmo tratteggiare i modi in cui potrebbe e dovrebbe essere ridotta la gestione diretta dello Stato e, d'altro lato, in cui dovrebbe aumentare il ruolo di programmatore e coordinatore delle scelte dei vari gruppi sociali, e la parallela espansione di quelle attività private non-profit (che sono state chiamate in vario modo: *Independent Sector*, "Terzo Settore", *Economie Sociale*, Economia Associativa, etc.) il cui sviluppo sembra rappresentare - nella società post-industriale e post-capitalista - il modo più fattibile di passaggio dal *Welfare State* alla *Welfare Society*.

¹Questo saggio attinge largamente da un Rapporto preparato dall'A. per la Commissione della Comunità europea: "Prospettive e fattori di una maggiore coesione economica e sociale nella Comunità economica europea del 2000" (in particolare dai capp. 8 e 10), Bruxelles, maggio 1993.

²Si veda per esempio Therborn a Roebroek (1984).

Il contributo pertanto sarà sviluppato seguendo queste linee:

1. Una considerazione del concetto di *Welfare State* in confronto a quello di *Welfare Society*, come storicamente determinatosi;
2. Una interpretazione socio-economica della crisi del *Welfare State*.
3. Una prospettiva dei nostri compiti dello Stato.
4. Una considerazione dei vecchi problemi delle limitazioni finanziarie e fiscali dello Stato.
5. Un disegno del modo in cui istituire una programmazione strategica a tutti i livelli societali.
6. La natura e lo sviluppo di una contrattazione collettiva di programma.
7. L'istituzione di un sistema di contabilità integrata (economica, sociale, ambientale).
8. Il compito di un nuovo sindacalismo.
9. Il compito di un nuovo movimento dei consumatori.

1. "Stato del benessere" e "Società del benessere"

Si sta diffondendo l'abitudine di distinguere l'espressione "stato del benessere" (*Welfare State*, in inglese, che in italiano è spesso tradotto in "Stato sociale") da quella "società del benessere" (*Welfare Society*). E questa distinzione è soprattutto tirata in ballo da quanti vorrebbero implicare l'idea, e la volontà, di un "superamento", in qualche modo, di una certa "crisi" dello "stato del benessere", di quel benessere - cioè - fondato esclusivamente sull'azione (redistributrice) dello stato; per *passare* ad una "società del benessere", cioè a quel benessere fondato su una struttura della società più equa e più funzionale, più "democratica" politicamente ed economicamente³.

Non si può non rilevare quanto il rapporto fra le due espressioni, così come fra i due "momenti" dello sviluppo della società contemporanea che potrebbero designarsi con le due espressioni, sia di natura *dialettica*: intro-

³Questa distinzione semantica ha antiche e nobili origini che meritano di essere ricordate. William Robson, attivo promotore degli studi fabiani, studioso dell'economia pubblica, stimato patriarca della "London School of Economics", disse in una delle sue ultime opere dedicate, per l'appunto, al tema: *Welfare State and Welfare Society* (1976): "Il welfare state è quello che...il governo fa. La welfare society è quello che la gente fa, sente e pensa circa il benessere generale....A meno che la gente non rifletta in generale le politiche e le assunzioni del welfare state nei propri atteggiamenti e nelle proprie azioni, è impossibile conseguire gli obiettivi del welfare state...Quando una nazione industriale diviene un *welfare state* il bisogno per un forte senso di responsabilità individuale, di gruppo e istituzionale, e il bisogno di una disciplina sociale diviene assai più grande... [p. 7,11]"

dotto lo stato del benessere o stato sociale (come insieme di politiche ed istituzioni statali atte a garantire il benessere della popolazione, quella più disagiata), gli si contrappone l'idea di una "società del benessere", che realizza quello stesso benessere senza l'azione e l'intervento dello stato, in quanto società più equilibrata, in sé stessa. Ma il secondo concetto antitetico al primo, ha bisogno del primo per definirsi e svilupparsi, probabilmente in un nuovo, sintetico, modello di società.⁴

Da questo punto di vista, allora, l'espressione "società del benessere" potrebbe essere considerata non solo "integrativa" e storicamente complementare a quella di "stato del benessere", ma diventerebbe perfino antinomica a quest'ultima: per esserci "società del benessere" occorre che venga prima, in qualche modo, "distrutto" lo stato del benessere, quello stato che si è incaricato, finora e solamente, di generalizzare il benessere tramite una assunzione sempre crescente di una funzione "redistributrice" e l'erogazione in proprio, pure crescente, di funzioni produttive di benessere, divisibile e indivisibile, individuale e collettivo.

1.1. Una "analisi logica" dello stato del benessere

In effetti vi è una logica soggiacente al concetto e alla pratica dello stato del benessere (e allo *statalismo* che vi è naturalmente connesso).

Lo stato del benessere nasce essenzialmente da una logica e da una intenzione di "compensazione" degli effetti *negativi* dello sviluppo.

Secondo tale logica, in tutti i campi (dall'occupazione ai redditi, dalle conoscenze al territorio) lo sviluppo - per esserci - crea squilibri e disuguaglianze; taluni arrivano ad affermare che esso si alimenta (cioè è determinato) dagli squilibri e dalle disuguaglianze. Per ragioni "politiche" (o "sociali", o umanitarie, etc.) i danni creati dallo sviluppo (in termini di disoccupazione, emarginazione sociale, degradazione regionale o urbana, etc.) vanno "risarciti" con interventi della collettività (stato), proprio per non disturbare il "libero" svolgersi delle attività che nella competizione assicurano lo sviluppo.

⁴Per un atteggiamento "evolutivo" verso il Welfare State vedi il recente lavoro di C. Pierson, 1991. Ma dobbiamo anche ricordare che un punto di vista "evolutivo" fu magistralmente espresso da Gunnar Myrdal in diversi scritti fin dagli anni 50 e riassunti in un libro appropriatamente intitolato: *"Oltre lo Stato sociale: la Pianificazione economica nel Welfare State e le sue implicazioni internazionali"*, nel quale egli anticipò con ammirabile previsione la crisi futura del WS se la sua realizzazione non fosse stata accompagnata da due condizioni: il coordinamento e il "trade off" mediante la pianificazione economica del suo sviluppo (più o meno automatico) ed un suo approccio "non-nazionalistico". (G.Myrdal, 1960).

In presenza dunque di una sorta di "selezione naturale" o di "darwinismo sociale", che governerebbe lo sviluppo della società, come quello della natura, lo stato (del benessere) assume il ruolo di "guardiano", non più solo dell'"ordine pubblico" (come si diceva del vecchio stato liberale) ma anche di un certo "ordine sociale", proteggendo i sacrificati affinché non si creino rischiosi sconvolgimenti all'ordine esistente.

In questa logica, lo stato del benessere avrebbe bisogno della disuguaglianza, per giustificare il proprio "intervento".

Nella società del benessere si cercherebbe, invece, una *società di uguali* (anche se, augurabilmente, *diversi*). Nella sua logica, la società arriverebbe ad un punto tale di "affluenza", che non dovrebbe più "redistribuire", tramite lo stato, ma semplicemente "distribuire" in se stessa, magari anche attraverso conflitti e squilibri temporanei o localizzati, ma trovando in se stessa (e non nello stato leviatano) i meccanismi di contrapposizione e di compensazione.

In questo caso la logica dello stato del benessere verrebbe sostanzialmente abbandonata. In confronto ai vecchi meccanismi del capitalismo, per se stessi "accumulativi", polarizzanti e "disuguaglianti", si tratterebbe ora di instaurare, o riconoscere, dei *nuovi* meccanismi che abbiano in se stessi (superando la motivazione del profitto capitalistico) la potenzialità della diffusione, del decentramento, dell'autogestione, dell'equilibrio, considerati come "valori"

1.2. A proposito di "equilibrio", "squilibrio", mercato e organizzazione

La parola "equilibrio" - infatti - è carica di valori; ed invano si è cercato di renderla asettica, "neutra", rispetto ai valori.

I meccanismi "teorici" del mercato - quelli su cui si è esercitata fin dal suo nascere la riflessione della "scienza" economica, che in fondo è sempre stata una "teoria" dell'equilibrio generale - assumevano la potenzialità equilibrante delle relazioni interindividuali, senza alcun intervento statale, e perfino contro di esso se questo si configurasse come strumento di interessi costituiti o semplicemente di "protezione" dei più sacrificati (intesa, quest'ultima, come estremo risarcimento per danni, comunque da *non* evitare).

Nel mondo "reale" però si è sempre constatato che le relazioni interindividuali sono condizionate da interessi costituiti, che rappresentano la regola piuttosto che l'eccezione. E che i meccanismi di "mercato", lungi dall'assomigliare a quelli teorici, sono regolati da interventi istituzionali che

ne assicurano, piuttosto che la potenzialità equilibrante, quella squilibrante, per loro propria natura; perfino quelli - come si è detto - dello stato (del benessere), che pur mirando al "riequilibrio" si giustificano solo con l'esistenza di un accettato squilibrio permanente dello sviluppo sociale.

La ricerca di potenzialità "equilibranti", va allora indirizzata verso la individuazione e l'introduzione di nuovi meccanismi istituzionali, che non siano il mero intervento riequilibratore dello stato, e che non si affidino, per altro verso, al falso (perché inesistente) "spontaneismo" del mercato o della "mano invisibile". Il nuovo equilibrio, certamente, assomiglia all'equilibrio generale della teoria, con la differenza che si affida non più all'automatismo di inesistenti (o almeno inapplicati) principi di comportamento interindividuale, bensì all'*organizzazione*; esso potrà nascere anche, magari, dal conflitto, ma si conclude in una non casuale "composizione" di esso (contratto); ed è quindi risultato non già della "mano invisibile", bensì di una mano ben visibile.

Questo nuovo equilibrio, infatti, e lo sviluppo ordinato che gli corrisponderebbe, non sarebbe quello che si realizza *ex post*, mediante inevitabili aggiustamenti e compensazioni (come in prevalenza avviene nelle esperienze dello stato del benessere), bensì *ex ante*, mediante un efficiente processo di programmazione e di concertazione preventiva (contrattazione di piano).

2. La "crisi" dello stato del benessere

Passando ad esaminare, rapidamente, i fattori di quella che viene definita oggi la "crisi" dello stato del benessere, si ritrovano gli stessi elementi che ne caratterizzano (nel senso sopra detto) la natura e la logica.

Infatti, la "crisi" dello stato del benessere è stata ripetutamente denunciata dai sostenitori di tale tesi, principalmente sotto due profili:

come crisi "fiscale"; a causa della proporzione insostenibile raggiunta dal prelievo pubblico sul prodotto nazionale, per realizzare l'impiego di risorse finanziarie che è implicato dallo stato del benessere per i servizi e trasferimenti;

come crisi di efficienza; a causa dell'assuefazione che una protezione erogata con larghezza provoca nei beneficiari, distraendoli da un impegno operativo e quindi produttivo, e alimentando parassitismi e sprechi.

Ma, a ben guardare, questi due fondamentali motivi di "crisi" lo stato del benessere li attinge proprio dalla permanenza in esso della vecchia logica liberale della compensazione e del trasferimento.

E' in base a questa logica che molti "servizi pubblici" continuano ad essere "gratuiti" (cioè finanziati mediante trasferimenti fiscali) indistintamente per tutti: quando invece con una opportuna politica di trasferimenti di reddito per i veramente bisognosi (e quindi contenuta nelle dimensioni), potrebbero essere pagati dall'utente, senza forti disuguaglianze ma con cospicue economie sociali. Si eviterebbero così molti sprechi (che stanno caratterizzando fortemente i settori della sanità e della scuola), ed una gestione che tende al parassitismo e alla burocratizzazione (soprattutto nella pubblica amministrazione e nel parastato).

Ed è in base a quella stessa logica che sta aumentando a dismisura l'area di soggetti economicamente "protetti": disoccupati, giovani, casalinghe, anticipazioni pensionarie (sia "d'oro" che miserevoli), invalidi più o meno permanenti, casse di integrazione salariale, occupati di imprese "decotte" (più o meno pubbliche) sorrette con investimenti ingiustificati. Ne risulta una tendenziale diminuzione della popolazione attiva, e la sua concentrazione in porzioni sempre più ridotte e rare di lavoratori qualificati "super-impegnati" e "super-ricercati". Ed è da qui che nascono: il "doppio lavoro", e l'emarginazione sociale, anzi meglio segregazione sociale.

Questa "segregazione", infatti, non è solo quella dei non-lavoratori, ma anche e soprattutto quella dei lavoratori che sono così esclusi dal benessere del "tempo libero". I "non lavoratori", bene o male, più bene che male, si nutrono, si vestono, fruiscono dei mezzi pubblici, "socializzano" cultura e svago. Questi non-lavoratori (che sarebbe difficile chiamare "disoccupati", come indulge una mistificatoria retorica di sinistra, anche perché spesso sono introvabili quando c'è da lavorare sul serio), costituiscono - nelle famiglie presso le quali inevitabilmente si appoggiano - le unità di consumo più intenso, certamente più intenso dei soggetti che nelle stesse famiglie lavorano, e non hanno il tempo per spendere o per spassarsela. Fra questi non-lavoratori, sempre maggiore è la proporzione di coloro che si possono permettere, per un verso o per l'altro, di "rifiutare" il lavoro, se non è precisamente all'altezza delle loro aspirazioni sociali; sempre maggiore è la proporzione di coloro che sopravvivono, in modo alquanto "benestante" (sia pure con un certo sfoggio di parsimonia e austerità, presso taluni), sempre a spese di un reddito familiare o di un reddito nazionale, cioè di comunità le cui rispettive capacità produttive possono permettersi di non farli produrre.

Ebbene, è diffusa invece l'impressione che con una opportuna "organizzazione" del mercato del lavoro ed una adeguata politica del lavoro (programmazione, formazione, gestione degli orari di lavoro, etc.) si potrebbe equamente *redistribuire il tempo di lavoro*, e redistribuire, pertanto, i bene-

fici di tempo libero che la produttività e le tecnologie produttive oggi consentono (ma non a tutti evidentemente).

2.1 *Che c'è da rivedere nello "Welfare State"?*

C'è dunque, indubbiamente, qualche cosa che non sta funzionando nelle applicazioni conosciute dello "stato del benessere". Possiamo indifferentemente attribuire queste disfunzioni ad un "eccesso" di interventi protettivi ovvero - come alcuni preferiscono, ed io sarei fra costoro - ad un mancato sviluppo consequenziale di alcune logiche "protettive" affinché si andasse *"oltre" lo stato del benessere*, verso un "nuovo" modo di produrre e di consumare, non strettamente bisognoso (o almeno non così tanto) di uno "stato" redistributore.

Ma c'è indubbiamente qualcosa da rivedere nello stato del benessere: e la disputa se questa la dobbiamo chiamare "crisi" oppure no, francamente, ci sembra una disputa oziosa.

Infatti, ha un senso guardare lo stato del benessere nell'ottica di una sua più completa attuazione negando però un pò riduttivamente gli aspetti di "crisi", che alcuni mettono forse esageratamente in rilievo con accenti un pò apocalittici. Ma ha anche un senso raccomandare di guardare agli aspetti critici di esso, nell'ottica di un certo profondo mutamento della sua logica, quella che si diceva legata ad un concetto di compensazione e di redistribuzione. Questa logica è quella che invece è tuttora prevalente nelle esperienze dello stato del benessere; ed è al suo difficile abbandono che sono connesse le difficoltà o "crisi" che oggi si registrano. E' una logica che a dispetto del suo apparente pragmatismo riformista, sta mostrando oggi il suo reale velleitarismo, in quanto non è capace di assicurare la totale instaurazione dello stato del benessere, ed una equilibrata compatibilità fra la domanda di servizi e le risorse a disposizione.

Questo è stato, in fondo, il limite delle esperienze di tipo "socialdemocratico" (ma anche "liberal-democratiche") nelle cosiddette democrazie occidentali, specialmente europee; ma tale limite è oggi sempre più avvertito negli stessi ambienti socialdemocratici europei, nell'ambito dei quali si stanno moltiplicando le riflessioni su un nuovo modello di società e sulla agibilità di nuove istituzioni di tipo "post-capitalistico".

Insomma, sempre più forte e sempre più diffusa si va facendo la esigenza di approfondire attraverso *quali modi* si potrebbe garantire la sopravvivenza di quanto di buono ha fornito lo stato del benessere, e sotto *quali condizioni* si può trasformarlo in una società del benessere, in cui il benessere non sia più il prodotto di erogazione statale, ma sia "organico" allo

stesso modo di produrre e di distribuire i frutti del prodotto⁵. E senza avere paura o ritegno delle parole, attraverso quali vie lo si può trasformare in una società "socialista".

2.2. *Come programmare la società del benessere?*

Se dunque i due punti di crisi essenziale dello stato del benessere possono essere sintetizzati nel modo anzi detto, le risposte sembrano alquanto obbligate: il "superamento" passa attraverso l'introduzione di forme nuove di "organizzazione", di programmazione e di gestione che permettono: l'alleggerimento del ruolo dello stato di "trasferire" reddito (sia sotto forma finanziaria che di servizi) dal settore produttivo (essenzialmente il primario e il secondario), in cui la capacità produttiva reale cresce quantitativamente ad un ritmo notevole grazie al progresso tecnico costante, al settore produttivo (essenzialmente il terziario) in cui quella capacità cresce ad un ritmo lentissimo o nullo, malgrado l'espansione oggettiva di bisogni, individuali e sociali, proprio in questo settore; il trasferimento di occupazione, non solo dai settori suddetti ad evoluzione rapida della produttività a quelli ad evoluzione bassa o nulla⁶, bensì dalle unità occupate "a pieno tempo" convenzionale a quelle - sempre più crescenti per motivi strutturali - non-occupate; e ciò attraverso una generalizzata diminuzione della durata "individuale" (convenzionale) del lavoro; (non solo perciò: "lavorare meno per lavorare tutti", ma anche soprattutto "lavorare tutti per lavorare meno")⁷.

Ma le forme nuove di organizzazione e di gestione che permettono questi due mutamenti sono:
trasferimento "non-statale" dei redditi dal momento produttivo al momento del consumo;
"redistribuzione del lavoro".

⁵Per questo si rinvia il lettore ad un saggio dell'a. intitolato "Welfare State, società del benessere, Socialismo" (Archibugi, 1982b). Un utile riferimento al tematismo qui discusso è in un contributo di A.O.Hirschman (1980).

⁶Sui mutamenti strutturali nell'economia contemporanea e il loro impatto sul WE si veda il capitolo 2 di un lavoro (in corso di pubblicazione) dell'A., con il titolo, appunto di: *Oltre lo Stato sociale* (Archibugi, 1994).

⁷Sull'importanza della riduzione della durata del lavoro come fattore di integrazione sociale, e pertanto come una espressione del passaggio dal mero "Welfare State" ad una "Welfare Society", si rinvia il lettore ad un altro scritto dell'a. del 1976 (Archibugi, 1976). Più recente l'argomento è trattato sotto molti spetti dai contributi di un lavoro dell' *European Centre for Work and Society* di Maastricht, a cura di Kleinknecht e Van Veen (1986), il cui titolo è: *Working Time Reduction and the Crisis in the Welfare State*.

In effetti, non è possibile realizzare tali mutamenti attraverso il "mercato", date le note vischiosità istituzionali e sociali che hanno irrigidito il sistema dei prezzi, e a causa di quel processo che molti economisti hanno chiamato di "fallimento del mercato". Ebbene, queste nuove forme di organizzazione e di gestione hanno un nome: si chiamano *pianificazione sociale*⁸.

Questa "pianificazione" non è peraltro che una "simulazione", a tavolino, del "mercato", mediante una predeterminata funzione-obiettivo sociale; questa può scaturire dagli organi democratici della nazione, ma anche da diversi modi e gradi di "concertazione" sociale, *ex ante*, fra le forze sociali. E' probabile che nel processo di pianificazione, ogni speranza di equilibrio dipenda in ultima istanza dalla volontà e dalla capacità delle forze sociali di "contenersi" nei limiti delle fattibilità, denunciate dagli scenari possibili e dai risultati del negoziato e del contratto cui liberamente accederanno. Ma lo stesso *nuovo meccanismo di negoziazione*, concertazione e contrattazione *sul* piano, non si attiva se non si procede - e il ruolo dello stato in proposito è determinante - lo stesso processo di pianificazione, nelle sue componenti di elaborazione e di gestione.

Che la pianificazione, applicata in modo serio, sia condizione essenziale per il superamento dello stato del benessere nel senso più volte indicato, è stato chiaramente inteso da tutti coloro che per primi hanno incominciato a parlare di "crisi" del *welfare state* e dell'esigenza di andare "oltre" il *welfare state* stesso. Per es. il Myrdal - nel suo libro già citato appunto dal titolo "Oltre il *welfare state*, ossia le tendenze della pianificazione economica nei paesi occidentali" (che è del 1960 ma raccoglie interventi anche precedenti) - chiaramente denunciava sia il "nazionalismo" del *welfare state*, sia il suo *mancato sviluppo* in termini di *pianificazione complessiva*, ed è in queste due direzioni che lui pensava necessario, indispensabile, "andare oltre".

Sulla seconda direzione, che è quella che più qui ci interessa, alcune sue semplici, ma chiare, affermazioni meritano di essere ricordate.

⁸Abbiamo qui preferito usare la parola "societale" per designare l'intero insieme di condizioni e di aspirazioni di una società, o comunità, in generale, indipendentemente dalla distinzione delle condizioni e aspirazioni di tipo "economico" da quelle di tipo "sociale". Quest'ultima parola è difatto cresciuta fino ad assumere sempre più spesso il carattere riduttivo di qualcosa che si contrappone a tutto ciò che è "economico". Inoltre, la parola "societale" serve a disegnare tutti gli obiettivi di una società, o comunità, nella loro globalità, senza riguardo alla distinzione fra obiettivi che possono essere conseguiti attraverso l'azione degli organismi *pubblici* (lo Stato, nelle sue molteplici espressioni) da quelli che possono essere conseguiti da altri organismi normalmente considerati *privati* (famiglie, gruppi, imprese, associazioni, sindacati, e perfino singoli individui).

"Quando l'edificio del *Welfare State* cresce si rende *urgente* la pianificazione..... I sistemi di sicurezza sociale che stanno diventando molto dispendiosi, erano dapprima sostenuti solo da argomenti connessi alla giustizia sociale e al benessere di specifici gruppi di persone bisognose..... Ma nella misura in cui la considerazione di *più vasti effetti di quelle riforme* è venuta man mano all'attenzione pubblica, l'argomento è che quelle misure politiche stanno diventando ognora così numerose ed importanti, e che esse ridirigono la distribuzione di una porzione così importante del prodotto nazionale, che esse debbono essere *semplicemente coordinate* l'un l'altra e con lo sviluppo complessivo dell'economia nazionale. Così si arriva alla pianificazione, modernamente concepita." (corsivo nostro).

E qualche istante prima lo stesso Myrdal aveva anche espresso con molta semplicità ed efficacia cosa intendesse per pianificazione concepita "modernamente":

"Man mano che l'intervento, pubblico ma anche privato (sul mercato), è diventato più frequente e di più grande portata, e così strettamente correlato agli altri fattori di questo possente processo di mutamento sociale, sono insorte situazioni di crescente complessità, contraddizione e confusione. E si è fatto sentire sempre più pressante l'urgenza di un coordinamento razionalizzante di esse da parte dello stato, inteso come organo centrale di volontà pubblica.

"Il coordinamento conduce alla pianificazione, o - meglio - è la pianificazione, come si intende questa parola nel mondo occidentale.

"Il coordinamento delle misure di intervento implica una riconsiderazione *di esse tutte*, dal punto di vista di *come combinarle per servire agli obiettivi di sviluppo dell'intera comunità nazionale*, così come questi obiettivi vengono fissati attraverso il processo politico che fornisce la base del potere. Il bisogno di coordinamento sorge dal fatto che i singoli atti di intervento, il cui volume totale è crescente non sono stati presi in considerazione in questo modo, quando li si è assunti inizialmente".

Abbiamo preferito citare Myrdal perché è un autore che, per nazionalità e indirizzo politico, può considerarsi un "esponente" dell'esperienza migliore dello stato del benessere; e che ha già da più di vent'anni preconizzato e raccomandato il superamento, nella giusta direzione, dello stato del benessere.

3. Nuovi compiti per il settore pubblico

Prima di delineare il possibile "superamento" dello Welfare State, è opportuno tuttavia fare un rapido cenno⁹ alle trasformazioni nel carattere e nelle modalità dell'intervento pubblico, così come implicate e determinate dalle trasformazioni in atto nella struttura della società industriale contemporanea (quella dei principali paesi occidentali e quindi dei paesi impegnati nella costruzione europea).

La storia delle società capitalistiche occidentali è caratterizzata da un costante aumento delle dimensioni e dell'ambito dell' *intervento pubblico* (rappresentato da tutte le istituzioni che gli ordinamenti giuridici pubblici prevedono, pur nella loro diversità: Stato, governi locali, enti pubblici, etc.)

L'aumento dell'*ambito* è caratterizzato dal fatto che il peso dei servizi promossi ed erogati dalla "mano pubblica" (che è per definizione una mano "visibile") è venuto crescendo soprattutto in connessione alle grandi possibilità di destinare a servizi immateriali - detti comunemente ma imprecisamente "terziari" - quote crescenti di risorse e di occupazione, rese disponibili dal progresso tecnico e dagli impressionanti incrementi di produttività fisica realizzati nei settori della produzione dei beni materiali (agricoltura e industrie).

Soddisfatti i bisogni primari, malgrado un aumento incredibile di popolazione, ci si è rivolti con maggiori possibilità a soddisfare quei bisogni di benessere immateriale (educazione, sanità, ambientazione, svago, etc.) prima soddisfatti - a livelli qualitativi magari anche più sofisticati - solo da una porzione certamente assai più ristretta della popolazione. Ciò ha prodotto ovviamente un aumento sempre maggiore dell'impiego di risorse reali, *in primis* il lavoro, nel settore dei pubblici servizi: sono così aumentati i sanitari, gli insegnanti, gli sportmen, gli scrittori, i funzionari pubblici di ogni rango e grado, gli "intellettuali", insomma tutti coloro che per un verso o per l'altro, direttamente o indirettamente vengono pagati o sussidiati dallo Stato attraverso il prelievo fiscale sul prodotto e sul reddito dell'intera economia.

L'aumento delle *dimensioni* è caratterizzato, a sua volta, dal fatto che si è allargato, per qualità e per quantità, il regime protettivo dello Stato contro ogni rischio o malessere sociale (disoccupazione, invalidità, malattia e infine vecchiaia): appunto si è allargato il regime di Welfare State attraverso la introduzione di forme sempre più nuove di assistenza sociale, in modo vasto e diffuso, al punto di essere accusata di disincentivare lo spirito di iniziativa e le imprenditorialità personali. Si tratta di tutte quelle forme di

⁹Una più ampio sviluppo della interpretazione dell'A. dei mutamenti strutturali della società industriale contemporanea e dei suoi effetti sulla funzionalità del settore pubblico si ha in alcuni altri lavori dell'a.fra cui: i lavori già citati, *Oltre lo Stato sociale* (specialmente cap.3 e 4), e il Rapporto per la Commissione Cee (1993), specialmente capp.7 e 8).b

"garanzia dei redditi" che il *Welfare State* (WS) ha introdotto, e che rappresentano essenzialmente sottrazione di risorse prodotte da chi partecipa al processo produttivo per erogarle a chi non vi partecipa.

Ma abbiamo anche visto che il WS è entrato in crisi per "sovraccarico".

4. I limiti finanziari dello Stato

Come è stato già detto, al punto in cui sono arrivate le cose, il processo di erogazione "gratuita" (cioè solo fiscale) dei nuovi servizi sociali e il processo di "trasferimento" di redditi (attraverso sempre lo strumento fiscale) per le varie forme di "garanzia reddituale" sempre più diffuse, hanno provocato un peso "finanziario" dallo Stato sull'ammontare complessivo del prodotto reale di ogni paese che con difficoltà potrebbe essere ulteriormente aumentato.

Nello stesso tempo, *non è affatto detto* che il peso "reale" dei servizi sociali utilizzati e consumati dai cittadini non dovrebbe o non potrebbe ancora aumentare nella struttura dei consumi globali, e ciò come espressione sia di una "autentica" preferenza dei consumatori finali stessi, che di una preferenza collettiva e politica, espressa dai legittimi interpreti della sovranità popolare.

In altri termini, ciò che non è aumentabile, *non è* l'ammontare relativo di impieghi reali di risorse erogate nei servizi reali sociali, *ma è solo il ruolo di intermediazione finanziaria che lo Stato svolge*, perché è fonte di distorsioni fra i bisogni reali e le preferenze reali di differenti categorie sociali; e per di più è fonte di sprechi e di inutile burocratizzazione, che produce spesso costi sociali sproporzionati ai vantaggi acquisiti.

4.1. Alternative generali all'intervento pubblico

Per assicurare invece l'opportuna espansione dei servizi e degli impieghi sociali, nel complessivo impiego di risorse della comunità, occorrerebbe dunque evitare di gravare ancora sul sistema fiscale, proprio per evitare quei contraccolpi (o *feed-back*) inflazionistici che tendono appunto ad annullare ogni modificazione strutturale degli impieghi.

Paradossalmente, non è escluso che questa violenza sul bilancio della Stato spinge verso un aumento dei consumi (monetari) pubblici e ad un "taglio" di consumi "sociali", e favorisce - attraverso i consumi e la spesa pubblici - una *resistenza al declino dei consumi (reali) di prodotti industriali* (da quelli alimentari a quelli elettronici), che invece sono oggettivi

vamente sempre più "saturati" e/o "saturabili". E ciò provoca un rilancio del meccanismo inflazionistico.

Con una più sviluppata *programmazione complessiva degli impieghi* - realizzata in sede di pianificazione,- lo Stato, piuttosto che assumersi in proprio la gestione diretta di tali servizi, potrebbe studiare le formule attraverso cui mobilitare, per il raggiungimento degli obiettivi generali individuati, *altri canali finanziari diretti*, fondati essenzialmente sull'iniziativa e la gestione diretta degli stessi utenti. Tali canali, magari promossi o regolati o incentivati attraverso la finanza pubblica, dovrebbero realizzare l'impiego di redditi "privati" (questo è il "terzo settore" di cui diremo tra poco).

L'intervento pubblico perciò, piuttosto che andare verso una generalizzazione, potrebbe più utilmente:

da un lato, *"restringersi" ai casi e ai settori più bisognosi* (sia socialmente che territorialmente), là dove cioè fattori culturali e istituzionali rendono impossibile l'autonoma assunzione di responsabilità civili ed economiche nel campo dei consumi sociali;

dall'altro, impegnarsi *nell'azione "promozionale", nell'incentivazione e nell'orientamento di detti consumi sociali, cioè più in una attività di programmazione che di gestione.*

La generalizzazione di un maggior peso di servizi sociali rispetto ai consumi di "prodotti industriali", dovrebbe essere comunque perseguita: ma in modo non diretto, bensì attraverso la libera scelta degli utenti, attuali o potenziali, nelle forme da loro preferite, magari con gestione collettiva.

Piuttosto che allargare i servizi sociali gratuiti - o con prezzi generalizzati "politici", cioè a carico del bilancio dello Stato - essi dovrebbero essere invece concentrati sui servizi veramente *indivisibili* (così come sono classificati da ogni convenzionale manuale di economia pubblica). Mentre si dovrebbe lasciare - con opportune incentivazioni iniziali - all'associazionismo collettivo, ma "privato", il compito di marciare verso una autogestione, anche finanziaria, di quei servizi stessi (a partire da quelli "divisibili").

Dal punto di vista "reale" si tratterebbe sempre di gestire una stessa quota di risorse (quelle fiscali graverebbero ugualmente sui redditi privati): se si vuole che questa quota aumenti a vantaggio di certi impieghi o servizi sociali, c'è da domandarsi dunque se non sia più efficace agire direttamente sui comportamenti di spesa degli utenti e dei beneficiari, che gravare sul prelievo fiscale, farraginoso, imperfetto e imponderabile.

Si tratterebbe di trovare i modi di "fermare" l'espansione di taluni settori di impiego e favorire la nascita o l'espansione di altri: ciò che si potrebbe ovviamente ottenere tanto più facilmente quanto maggiore sarebbe l'aumento delle disponibilità complessive, e quanto più chiaro e definito fosse

il quadro complessivo di tutte le disponibilità e di tutti gli impieghi necessari e auspicati; in altre parole, *quanto piu articolato e sviluppato sarebbe un metodo di programmazione.*

Gli strumenti "indiretti" dell'intervento pubblico sono destinati a fare fallimento, se i loro obiettivi non sono chiaramente definiti e quantificati.

4.2. Nuovi criteri di gestione dell'intervento pubblico

Nello stesso tempo, in molti settori tradizionali di erogazione gratuita di servizi dello Stato, caratterizzati dalla *indivisibilità* dei consumi stessi, si dovrebbero adottare nuovi criteri di gestione.

Innanzitutto si dovrebbero introdurre tecniche sviluppate di *misurazione dell'output e dell'efficacia del servizio reso*. E tutte le volte in cui tale output è valutabile solo in base alla percezione soggettiva del benessere degli utenti, sarebbe raccomandabile introdurre forme di autogestione del servizio da parte degli utenti, pur nel quadro del finanziamento pubblico, ancorato a criteri quantitativi oggettivi.

Nei casi in cui, invece, non si può avere che una valutazione "obiettiva" e politica del servizio (giustizia, difesa, ordinamento istituzionale, ordine pubblico, protezione civile, etc.) si dovrebbero introdurre *forme moderne di valutazione dell'output e della produttività*, con analisi avanzate "costi-risultati", sempre allo scopo di minimizzare le risorse impiegate a fini pubblici politicamente richiesti, con metodi razionali.

Le forme ove possibili - di autogestione del servizio pubblico, sono invece - come si è detto lo strumento migliore per assicurare il massimo rendimento del servizio stesso dal punto di vista dell'utenza.

Le trasformazioni in atto nella struttura della società industriale contemporanea implicano, quindi, una diminuita importanza del processo di accumulazione e di investimento nei settori dell'agricoltura e dell'industria, rispetto a quello da realizzarsi nel settore dei servizi. Ma con ciò tende anche a modificarsi il modello operativo in base al quale si è verificato finora il processo di accumulazione e di investimento.

Finora, infatti, fatte le debite eccezioni, il processo di accumulazione è stato garantito dalle prospettive di profitto delle "imprese" - pubbliche o, soprattutto, private - operanti nel "mercato", e aventi come indicatore di successo e come motivazione essenziale l'utile di impresa.

Allargandosi il campo di attività economiche verso servizi "autogestiti", come si è detto - (siano essi finanziariamente autonomi oppure no) il peso degli investimenti *non motivati dal profitto* tende a crescere enormemente. Ciò non significa però che diminuisce l'importanza degli investimenti stes-

si e della accumulazione di risorse che li esprime: l'accantonamento e il risparmio di redditi guadagnati o prodotti si dovrà perciò realizzare *al di fuori degli usuali canali finanziari*, attivati dalle prospettive dell'utile e dai saggi di interesse.

Si profila perciò la nuova importanza anche di settori operatori finanziari, connessi - sia per la raccolta che per l'impiego di mezzi - ad attività "nuove" non appartenenti al normale mercato finanziario dei capitali; ne consegue così la creazione di istituti alquanto nuovi, come il Fondo sindacale di investimento.

Or dunque, l'economia pubblica si è sviluppata nel *Welfare State* (WS) allo scopo di assicurare una redistribuzione equa dei vantaggi dello sviluppo e un risarcimento delle disuguaglianze prodotte dallo sviluppo stesso. L'economia pubblica ha teso a creare una uguaglianza di opportunità e di accesso ai servizi *per tutti*.

Ma tanto più ci si è avvicinati all'obiettivo, tanto più è emerso un bisogno generalizzato di differenziazione e di autonomia nelle scelte. E' questa, fondamentalmente, la ragione di una certa disaffezione verso i servizi dello Stato, che sono - per altro verso - cresciuti di costo proprio nello sforzo di renderli più appetibili all'utenza.

Nella differenziazione ricercata e nella uniformizzazione crescente, nella dicotomia tra ciò cui si aspirava e ciò che si otteneva, *si è insinuata la realtà dello spreco*.

Molti servizi per essere assicurati *a tutti*, hanno raggiunto un livello di servizio *non totalmente richiesto*; mentre le carenze di altri servizi hanno indotto comunque i gruppi sociali meno poveri a sostituirli con servizi privati più conformi alle aspettative specifiche di quei gruppi. In altri termini lo spreco diventa inerente alla natura "pubblica" dell'attività, alla volontà di assicurare *a tutti* il servizio. E ciò senza contare neppure i *processi di burocratizzazione* (cioè di lavoro inutile prodotto per semplice sopravvivenza del rapporto burocratico), ma anzi assumendoli qui di uguale probabilità che nel settore privato, (ciò che è evidentemente una assunzione "eroica").

A questa situazione difficile dell'economia pubblica si è aggiunta la crescente importanza (nella struttura dei cosiddetti bisogni e nella domanda dei servizi, ed anche di beni), di quei beni e servizi definibili "posizionali", (nel senso dato da Fred Hirsch alla parola: beni e servizi la cui utilità è percepita solo in quanto *non* sono di accesso generalizzato)¹⁰. Ciò produce una situazione decisamente paradossale: tanto più lo Stato estende la soddisfazione della gente, tanto meno la soddisfa.

1 ¹⁰Più estese riflessioni sull'argomento nell'opera di Fred Hirsch (1976) sui "limiti sociali dello sviluppo".

Una realtà di questo genere non può essere più ignorata dai riformatori sociali. E impone nuovi indirizzi per la riforma sociale stessa, quella che mira ad offrire uguaglianza di opportunità a tutti. Un atteggiamento riformistico che non volesse tener conto di questa realtà, per rimanere attaccato al vecchio ruolo dello Stato come elargitore di servizi indifferenziati uguali per tutti, sarebbe il migliore alleato di una politica di smantellamento del WS, andando esattamente contro i reali bisogni della gente. Sarebbe un atteggiamento inutilmente conservatore.

L'economia pubblica nei casi in cui produce spreco e insoddisfazione va sostituita con una economia della libera iniziativa e della libera impresa: ma si tratterebbe di sostituirla con - e questo è il lato innovativo e "social-oriented" dell'approccio - si tratterebbe di sostituirla con iniziative e imprese non motivate dal guadagno-profitto, e opererebbero al di fuori e al di là del mercato.

Tutto ciò ha dunque contribuito, molto probabilmente, a far sopravvivere e magari a far sviluppare artificialmente realtà operative storicamente obsolete. In odio alla economia pubblica e allo statalismo da essa ingenerato, si rilanciano "privatizzazioni" antistoriche ed inefficienti. E, per contro, in odio all'economia di mercato e al potere capitalistico che produce, si accetta e si difende una indebita ed inefficace invadenza dell'iniziativa statale.

5. L'avvenire della programmazione strategica

Così l'economia "associativa" potrebbe costituire il nuovo settore di sviluppo della società post-industriale, e potrebbe caratterizzare, con i suoi valori e la sua operatività un *tipo nuovo di società* (non-capitalistica, non-statalistica, e per la quale potremmo divertirci ad inventare un nome. "Sociale"? o anche "socialista"? o, meglio ancora, "liberal-socialista")?

Ciò non toglie tuttavia che il settore pubblico, lo Stato (in tutte le sue molteplici articolazioni soprattutto territoriali) da un lato, e il mercato dall'altro non dovranno in futuro svolgere ancora un ruolo molto importante nel processo economico complessivo.

5.1. Il nuovo ruolo "regolatore" del settore pubblico

Lo Stato, in particolare, vi dovrebbe infatti espletare sempre più un suo *ruolo di regolatore* dello sviluppo nell'interesse generale, ruolo che finora ha svolto - nei paesi capitalistici - in modo assai discutibile, facendosi lar-

gamente dominare dalla logica e dalla filosofia dell'economia di mercato (che peraltro - bisogna riconoscere - ha rappresentato il fattore più rilevante di progresso e di trasformazione sociale dalla rivoluzione industriale in poi).

Questo ruolo oggi viene facilitato sia dall'estensione degli strumenti politici di intervento (di cui lo Stato si è dotato nella più recente evoluzione dei sistemi politici), nonché di una maggiore comprensione e conoscenza teorica dei processi e dei meccanismi di relazione e di transazione che operano nei sistemi economici e sociali (basti pensare al miglioramento fondamentale dell'informazione statistica e alla costruzione di sistemi di contabilità economica, sociale, demografica, etc.).

Questo ruolo regolatore, dunque, dovrebbe essere esercitato soprattutto predisponendo *ex ante* - attraverso opportune "simulazioni" - gli scenari scaturenti da possibili o desiderabili modificazioni nella struttura dei consumi, nella qualità della vita, nella struttura sociale dei comportamenti e delle relazioni, e inducendo gli operatori a *concertare* le scelte preferenziali rispetto a questi scenari, su cui poi modellare le azioni rispettive¹¹.

Nei paesi industriali occidentali, che sono anche i paesi a tecnologia più avanzata, lo Stato sembra molto lontano dall'essere capace di assumere questo ruolo regolatore, e sembra ancora limitarsi al ruolo di "registratore" *ex post*, di "notaio", dell'economia di mercato; di quell'economia di mercato che, oggi, è piuttosto dominata dai grandi produttori del settore "mesoeconomico", fondamentalmente monopolistico o oligopolistico, di dimensioni per lo più multinazionali e che è quindi una economia assai lontana dal concetto teorico o idealtipico di "economia di mercato"¹².

Nei suddetti paesi, lo Stato assume al massimo il ruolo del soggetto che "corre al riparo" dei guasti che via via si producono nei meccanismi di questa economia, diciamo pure "capitalista": anche se, ormai, i danni da riparare sono diventati così numerosi e hanno richiesto interventi così massicci di natura sociale (inquinamenti, deprofessionalizzazione, sanità, disoccupazione, criminalità, congestione urbana, degrado ambientale, etc.) da creare una domanda "parallela" - l'economia pubblica - che sta sopraffacendo quella di "mercato".

Nel sistema economico capitalistico infatti lo Stato, come anche il movimento sindacale, per quanti poteri abbiano accumulato nella lenta e lunga evoluzione del sistema stesso, sembrano essere due figure istituzionali "di

¹¹Leontief da una parte (1976) e Ragnar Frisch (1976) da un'altra hanno scritto pagine memorabili in proposito.

¹²Su tale argomento, si vedano le magistrali considerazioni di Stuart Holland nel saggio contenuto nel volume *Beyond Capitalistic Planning* (S. Holland, ed. 1978) e riprese nell'opera *The Global Economy* (1987).

riporto", due "sotto-prodotti" del sistema, viventi appunto solo come *riparatori* e in qualche modo contestatori del sistema stesso a causa dei suoi guasti.

Per quanta "autonomia" lo Stato e il Sindacato abbiano cercato di darsi - soprattutto nelle esperienze del WS - il loro sviluppo è stato finora funzione delle "crisi" del sistema in cui hanno operato ed operano.

5.2. *La programmazione centrale contro l'intervento diretto*

Lo Stato post-capitalista (e realmente "democratico") deve invece ricercare un *protagonismo nuovo e diverso*. E, per fare ciò, non dovrebbe "*aspettare*" che i meccanismi spontanei del mercato producano delle "situazioni" da gestire - nel bene e nel male - ma dovrebbe incominciare a governare questi meccanismi per finalizzarli nell'interesse della sovranità popolare e politica¹³.

Da molto tempo questo tipo di gestione preventiva dello sviluppo sociale ha un nome: si chiama "*pianificazione*" (e a livello di una intera comunità nazionale si chiama pianificazione *nazionale o centrale*)¹⁴.

Ciò nonostante, pur nell'aumento enorme che si è avuto, ovunque, nei paesi del WS, dei poteri e dei mezzi di intervento dello Stato, la sola cosa che non si è riusciti ad introdurre in tali paesi è un *sistema moderno di pianificazione centrale*¹⁵.

¹³Gunnar Myrdal fin dal 1958 sottolineò che l'automatismo di crescita dell'intervento pubblico in questo secolo è stato favorito e prodotto da governi a ideologia liberale. Egli la considerava una "incongruenza fra ideologie e fatti" (*Disparity between Ideologies and Facts*) (p.5-8). Così si esprimeva: "Nessun sviluppo è stato meno pianificato (*more unplanned*) che la costante emergenza e crescita della pianificazione in tutti i paesi occidentali. Idee e ideologie, teorie e propaganda, programmi politici e azione politica diretta coscientemente a promuovere la pianificazione, hanno svolto un ruolo del tutto insignificante" (nell'aumento dell'intervento pubblico)....."La crescita stabile dell'intervento statale è stata sponsorizzata da leaders politici che proclamavano ogni momento le virtù dell'economia "libera"(p.12)

¹⁴Il fondamentale e, allo stesso tempo, semplice, libretto di Jan Tinbergen sul "*central planning*" (1964) è del tutto esauriente in proposito.

¹⁵E' un tentativo che è stato fatto negli anni 60 in tutti i paesi occidentali, e che fu mortificato dalla crisi (petrolifera) degli anni 70. Quel tentativo, di cui si sono avuti timidi ed incerti "rilanci" un pò ovunque, non ha trovato ancora il giusto modo di consolidare una prassi. Eppure riteniamo inevitabile una sia pure lenta (come tutte le cose "organiche") evoluzione verso la pianificazione centrale e sistemica (multi-livelli), se si vuole portare ad una più efficace organizzazione politica delle comunità. Chi scrive è legato alla esperienza italiana del "Progetto 80" (1968-69) che configurò un "sistema centrale di programmazione" (si veda Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, 1969).

E' forse proprio perché esso sarebbe stato l'unico modo di superare la posizione di "subordinazione" sostanziale dello Stato rispetto al sistema capitalistico stesso, e alle sue vicende *ex post*.

D'altra parte questo comportamento non è misterioso e inconcepibile. Quanto più lo Stato è gravato di interventi "sanatori", resi necessari dall'insorgenza delle varie situazioni critiche, a quanto più si deve occupare di gestioni dirette "vincolate", tanto più i suoi margini di scelta e di operatività sono limitati e i vincoli della "realtà" - a cominciare dalle sue stesse risorse finanziarie - sono prevalenti e determinanti. Quanto più - al contrario - lo Stato viene alleggerito di funzioni di gestione diretta, tanto più si possono sviluppare presso di lui funzioni di "programmazione" e di pianificazione, che gli dovrebbero essere più proprie, nella logica di un ricupero e di una finale acquisizione di *autonomia decisionale preventiva*.

D'altra parte, come "riparatore" lo Stato si sta dimostrando sempre più incapace di raggiungere un controllo efficace dei più importanti fattori di "crisi": disoccupazione, deficit pubblico, etc.. E ciò perché lo Stato non è ancora in grado di conoscere dettagliatamente, prima ancora di pensare di governarli, i fattori di interrelazione fra i vari fenomeni economici, e non è in grado di simulare adeguatamente l'operatività a fini e in sede di controllo e di decisione pubblici.

La conoscenza nei minimi dettagli delle interrelazioni e l'assunzione di adeguate scelte relative al complessivo sviluppo e alle sue componenti specifiche - che sono i fattori costitutivi di una processo di pianificazione - ribalterebbero l'approccio tradizionale, che per semplicità chiameremo di "politica economica", tendente a governare solo le quantità aggregate del sistema, con "strumenti" del solo governo centrale.

La coerenza fra le quantità globali (e quindi aggregate secondo la tassonomia prescelta) non è in discussione, a questo punto. Infatti è ovvio che ogni approccio di valutazione e di programmazione a livello "disaggregato" non può non ritrovare una sua coerenza e compatibilità nelle quantità aggregate di riferimento.

Ma se le relazioni "strutturali" fra variabili aggregate e disaggregate (secondo una data tassonomia) non possono che esigere le loro identità ed eguaglianze, così non è per le relazioni di "comportamento": il comportamento funzionale di una variabile aggregata non è identico necessariamente a quello delle sue variabili componenti, e quindi sarà nella sua sostanza e forma "differente", cioè si differenzierà a seconda della tipologia di variabili che compongono l'aggregazione.

Detto sistema è stato ulteriormente disegnato da Giorgio Ruffolo, ideatore e coordinatore del Progetto 80, in un libro più recente (purtroppo disponibile solo in lingua italiana) su "*la qualità sociale e le vie nuove dello sviluppo*". (Ruffolo, 1984).

Ogni valutazione e ogni decisione *ex ante* che vengono portate a livello di variabili aggregate saranno perciò elusive di problemi e scelte che dovrebbero essere fatte a livello di disaggregazione, e che potrebbero essere ampiamente più significative di quelle, mistificatorie, fatte a livello di aggregazione¹⁶.

La conoscenza e la gestione delle interrelazioni fra le variabili "disaggregate" del sistema (e il grado di disaggregazione tassonomica sarà determinato appunto dalla problematica complessa che sovrasta ogni processo di pianificazione), mette in evidenza quel funzionamento "invisibile" del mercato che da sempre la teoria economica ha cercato di intuire e di codificare; rende insomma "visibile" la presunta mano "invisibile".

La pianificazione pertanto rappresenta il modo di controllare il funzionamento "invisibile" del mercato, rendendolo visibile e determinabile "a priori", in ragioni di scelte negoziate - sotto la promozione dello Stato - fra gli operatori istituzionali, e ciò attraverso un *controllo preventivo* (*ex ante* e non *ex post*) delle diverse transazioni di cui si compone il processo economico, e dei loro effetti.

5.3. La programmazione articolata o "sistemica"

Ecco perché la programmazione moderna non è programmazione di interventi pubblici, così come la si è quasi sempre concepita - sia nel sostenerla che nel rifiutarla. Così concepita, infatti, la programmazione non poteva non essere associata ad una estensione autoritaria del ruolo direttamente produttivo dello Stato. E come tale ha subito le sorti dello *statalismo*, nei suoi successi e nei suoi insuccessi.

Ma la programmazione moderna non è neppure solamente "indicativa", come si è da tempo preferito di definirla in contrapposizione a quella "autoritaria" o "imperativa", e nella intenzione di marcarne la sua possibilità di coesistere ed anche di integrarsi con l'economia di mercato (esempio più noto: la pianificazione "alla francese").

La programmazione moderna è sostanzialmente "sistemica" nel senso che cerca di includere nel suo quadro di analisi e di valutazione prospettiva tutte le variabili ritenute rilevanti, articolandosi in un insieme di quadri e di modelli parziali, che esigono però una coerenza reciproca. E ciò appunto

¹⁶Sulla opportunità di una strumentazione fondata su modelli aggregati si vedano importanti lavori sviluppati in seno alla Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (Un-Ece, 1966, 1970, 1971). Ma anche i modelli di Ragnar Frisch (1976) e di Wasily Leontief (1976) sono motivati nella suddetta direzione.

per l'impossibilità di contenere in un unico quadro e in un unico modello, tutte le variabili ritenute importanti¹⁷

La programmazione ha come suoi strumenti principali, ovviamente, i piani. Ebbene essa è *sistemica* in quanto il piano nazionale (e quello, eventualmente, sovra-nazionale), di sintesi, è il punto di incontro e di verifica (di compatibilità) di una serie numerosa di piani, settoriali e territoriali (per settori di attività e per regioni) ed anche istituzionali (per operatori, più o meno aggregati).

Alla formulazione dei piani si arriva per autonoma valutazione degli operatori interessati: ebbene la pianificazione sistemica è appunto un servizio dello Stato teso a rendere coerente ed efficienti *fra loro* (ciò che è condizione del loro successo e della loro stessa attuazione) i diversi piani dei diversi operatori, pubblici e privati, settoriali o territoriali.

Ciò non esclude che lo Stato, nella sua sovranità politica, possa o debba formulare degli indirizzi generali, cui anche il procedimento di "messa in coerenza" dei diversi piani dovrebbe adattarsi.

Il problema delle *modalità* attraverso cui si cercherà che i piani si "conformino" a tali indirizzi dello Stato, oppure si "conformino" fra loro, in senso verticale o orizzontale, nei casi di palese incompatibilità e conflittualità, è problema che si risolverà "politicamente" e successivamente, attraverso le opportune forme di concertazione, di arbitraggio o di decisione politica. Due fattori sono essenziali e condizioneranno l'efficacia del sistema di pianificazione così concepito (appunto come "sistema"): che l'arbitraggio sia realizzato su quadri e scenari sufficientemente chiari e determinati; e che anche i singoli piani, elaborati autonomamente e successivamente da rendere conformi in una logica "sistemica", *esplicitino i dati di riferimento extra-sistemici* sui quali si sono costruiti (dati che siano recepiti dai piani "superiori", o elaborati ipoteticamente dai piani stessi).

Le modalità di cui sopra potranno essere, caso per caso, differenti. Talora potrà essere sufficiente, per esempio, la persuasione, e l'autoadattamento dei piani. Tal'altra alcuni operatori pubblici preferiranno l'incentivazione di un intervento legale o amministrativo, il che significa "autoritario".

Insomma, nella concezione qui delineata, la pianificazione moderna (e sistemica) non è, per sé, né autoritaria, né indicativa, perché ciò attiene alla strumentazione dei rapporti fra decisori e non alla formazione stessa dei contenuti decisionali; in altri termini essa potrebbe adottare norme autorita-

¹⁷Su questo punto rimando ad un mio scritto, presentato alla Conferenza dell'Un-Ece (Mosca, 1974) sopra ricordata, su un "sistema di modelli per la pianificazione" (Archibugi, 1974) e riproposto - in versione riveduta e corretta - alla X Conferenza internazionale (Siviglia)

rie oppure semplicemente raccomandazioni (per citare due soluzioni estreme), secondo le circostanze e secondo le prospettive di attuazione che scaturiranno dalla valutazione delle istituzioni coinvolte, anche nel processo di concertazione¹⁸.

(In questo contesto, l'espressione di Schonfeld che una pianificazione auspicabile dovrebbe essere "*più che indicativa, e meno che imperativa*", è certamente un pò ingenua e riduttiva; ma è una espressione che comunque cerca di catturare il senso del tipo di pianificazione che abbiamo descritto in questo capitolo¹⁹).

6. La "contrattazione di piano"

Su tutte le modalità di attuazione, infatti, sovrasta quella della concertazione e della *contrattazione*, che definiremmo "*di piano*", per distinguerla da quella che già da tempo esiste a livello di operatori ed enti politici, ma si svolge in assenza di piano, ed è *contrattazione "di mercato"* (anche se spesso di mercato politico).

Se non sembrasse a prima vista (ma solo a prima vista) un bisticcio di parole, preferiremmo parlare di "mercato di piano" (o di piani), perché così si esprimerebbe bene il concetto di un piano (o di piani) negoziato fra gli operatori, nel quadro di, e in conformità a, piani "sistematicamente" superiori; e si esprimerebbe il concetto di una sua attuazione, *mediante accordi*.

Quell'espressione, inoltre, esprimerebbe bene l'intenzione di sostituire in qualche modo il concetto tradizionale di "mercato", in astratto, come luogo (alquanto misterioso e incontrollabile) in cui "si determinano", spontaneamente e "naturalmente", le transazioni e le loro condizioni²⁰, con il concetto di "mercato" come luogo di contratto, di accordo e di intesa, di "amministrazione" e di gestione concordata fra poteri e attori rilevanti, pubblici e privati, sindacati e imprese.

Quest'ultimo concetto ci sembra alquanto più adatto, infatti, al futuro auspicato di una maggiore *controllo collettivo e preventivo dello sviluppo economico sociale*.

¹⁸Una interessante matrice dei diversi gradi di centralizzazione nella espressione delle preferenze da un lato, e nell'impiego delle risorse, dall'altro, nella quale si possono incontrare 9 tipologie incrociate di sistemi di pianificazione, è in un lavoro svolto nell'ambito delle elaborazioni di tecnologie avanzate di pianificazione in seno all'Un-Ece, sopra ricordate (vedi in particolare Margolis e Trzeciakowski (1970).

¹⁹Vedi Schonfeld & Shaw, 1972.

²⁰L'esistenza di un siffatto "mercato" è stata da molto tempo, e ripetutamente, messa in dubbio nella letteratura teorica. Uno dei più recenti e completi esami in Holland (1987).

Il mercato "amministrato" odierno, dominato dal potere "meso-economico", ha bisogno della contrattazione di piano, proprio per restituire un ruolo attivo ai poteri emarginati e subordinati, fra cui - come si diceva - anche quelli dello Stato e dei sindacati, che operano in posizione ancora "di riporto". E, quindi, ha bisogno di una proliferazione di "piani", come risultato di questa concertazione di piano, per restituire congruenza alla finalità dello sviluppo economico e sociale.

La *contrattazione di piano* ha già delle esperienze al suo attivo in alcuni paesi. La "contrattazione programmatica" in Italia alla fine degli anni '60, i "*planning agreements*" nella legislazione inglese sull'industria, i "*contrats de plan*" dell'esperienza francese specie nella versione auspicata in alcuni recenti documenti ufficiali del Governo francese, sono tutti esempi di un diffuso bisogno di giungere ad un sistema di interventi concentrato e deciso fra governo centrale, imprese e sindacati. Ma perché queste esperienze superino i limiti storici che hanno dimostrato, occorre che siano inserite in un "processo" ordinato di produzione di piani, a livello centrale e - insieme - a più livelli, nel senso articolato e sistemico di cui si è detto.

Insomma, occorre che la pianificazione diventi il *sistema prevalente di gestione e di controllo delle decisioni*, perché la contrattazione di piano possa uscire dalla casualità dalla occasionale strumentazione, e infine dalla assoluta precarietà e inefficacia.

Per ottenere ciò (ed è quello che manca sostanzialmente ancora in tutti i paesi) occorrerebbe fissare delle chiare "procedure" pubbliche della pianificazione, fissate dalla legislazione (e forse anche dalle Costituzioni) degli stati moderni, che preveda una ordinata e ben articolata formazione e concertazione di piani, a tutti i livelli, con tempi e scadenze ragionevoli ma definiti; e ciò allo scopo di "mettere in orbita" un "sistema" complesso di pianificazione, dal quale fare emergere il nuovo modo di valutare e di decidere lo sviluppo economico e sociale.

7. La contabilità sociale di piano

Questo *quadro di riferimento socio-economico* è essenzialmente un *quadro contabile*. Ecco perché una nuova, moderna, pianificazione sistematica, del tipo di quella qui preconizzata, si fonda su un nuovo sistema di *contabilità sociale*. Esso si dovrebbe fondare su due novità, essenzialmente: in primo luogo, il sistema di conti sarà "allargato" alle transazioni "non-mercantili", data appunto l'importanza oggi non più ignorabile, anche sul piano contabile, che queste transazioni hanno nella formazione del benessere sociale;

in secondo luogo, esso avrà una proiezione nel futuro, appunto perchè esprimerà non solo la registrazione *ex post* di una realtà sociale, ma anche le quantificazioni prevedibili ed auspicabili in base ai piani *ex-ante* della stessa realtà sociale, quantificazione che saranno a loro volta lo scenario entro il quale i singoli attori collocheranno le loro azioni.

La contabilità sociale "allargata" ha oggi sul piano tecnico alcune esperienze di dibattito, di prime applicazioni, di prime difficoltà. Al lavoro di approfondimento concettuale²¹ dovrà essere accompagnato anche un intenso lavoro di adeguamento degli strumenti informativi, oggi assai carenti in ogni paese proprio per quanto concerne i costi e i benefici "non misurabili" in termini di prezzi di mercato (costi sociali, costi dell'ambiente, etc.).

Ma lo sviluppo della tecnologia contabile in proposito sarà interattivo (cioè condizione, ma anche risultato) con lo sviluppo della domanda politica di pianificazione.

Anche nel campo dei bilanci prospettivi e della costruzione degli scenari, le tecniche della proiezione simulata o della previsione condizionata dovranno essere largamente perfezionate. Ma in questo campo si ha l'impressione che l'avanzamento tecnico è oggi assai più importante dell'avanzamento politico, e che si sia in presenza di un lavoro accademico che rischia di girare a vuoto (spinto verso una sofisticazione inutile e improduttiva) proprio perché non viene applicato a situazioni e circostanze operative da parte dei centri decisionali appropriati: ciò che darebbe concretezza ed efficacia anche alle stesse metodologie.

L'introduzione politica stabile di un sistema di pianificazione alla scala comunitaria non farebbe che migliorare enormemente la situazione. E costituirebbe l'occasione di importanti progressi scientifici in materia.

8. Il piano e il nuovo sindacalismo

²¹Nell'Appendice 2 a questo capitolo daremo una valutazione del largo dibattito e della discussione sulla nuova contabilità socio-economica "integrata" che è utile sia per la concreta implementazione delle scelte e decisioni pianificatorie, e, nello stesso tempo, per la concreta misurazione dello sviluppo socio-economico (e, conseguentemente, della coesione). Mostreremo la selezione di tre principali esercizi nell'estensione socio-economica dello SNA (System of National Accounting) proposti negli ultimi due decenni. Per ulteriori informazioni sull'intera gamma delle iniziative e approcci ad una nuova contabilità socio-economica si veda uno studio dell'Autore (Archibugi, 1979b), un simposio del Social Research Institute (Land & Juster, 1981), e, più recentemente Archibugi & Nijkamp eds. (1989) e una rassegna bibliografica recente del Centro di Studi e Piani Economici su "Indicatori e contabilità per la programmazione" (Cicerchia, ed. 1993)

L'introduzione di un sistema centrale di pianificazione del tipo sopra delineato, ha come necessità assoluta un adeguamento delle pratiche sia del sistema delle imprese che del sistema sindacale. La contrattazione collettiva di piano diverrebbe l'occasione fondamentale di questo adeguamento.

Le imprese troverebbero nella pianificazione una specie di grande "analisi di mercato", sulla cui base orientare le proprie scelte di investimento, in modo peraltro concertato con le altre imprese e le altre istituzioni.

Si tratterà, caso per caso, di studiare i casi in cui la concorrenza produttiva fra imprese non crei più danni che vantaggi (e in tal caso andrebbe incoraggiata con forme opportune) e i casi invece in cui i suoi effetti negativi inducessero a sostituirla con opportuni accordi (del tipo delle "intese" industriali che in molti casi sono state alla base della grande concentrazione di investimenti, di efficienza e di produttività nella fase più sviluppata del capitalismo; solo che questa volta ciò dovrebbe avvenire sotto la benedizione del governo, dei sindacati e dei consumatori; e soprattutto nel quadro prescelto degli obiettivi del sistema di pianificazione).

I sindacati, e le loro pratiche contrattuali, troverebbero nella pianificazione un modo nuovo di negoziare i salari e le altre condizioni di lavoro, con una attenzione ed una efficacia maggiori alla acquisizione di redditi reali e al salario reale.

Il mestiere del sindacalista diverrebbe certamente più difficile, ma anche più efficace. I sindacati potrebbero finalmente attuare quella "presenza" nelle sedi decisionali della politica economica, esercitata finora in modo episodico, simbolico, e sostanzialmente inefficace, anche perché lo stesso governo è inabile con gli strumenti e le pratiche di cui dispone a portare il negoziato con i sindacati su prospettive concrete e su analisi operative definite.

Certamente, la "responsabilizzazione" complessiva dei sindacati aumenterebbe.

Sarebbero messi in maggiore evidenza i vincoli di compatibilità fra scelte distributive di risorse e di redditi, vincoli ai quali il negoziato salariale non potrebbe sottrarsi. Ma questa volta il discorso sui vincoli non sarebbe mistificatorio, sulla "fiducia", come nei correnti propositi di politica economica applicata ad una economia di mercato senza pianificazione, bensì sarebbero impegni abbastanza operativi, e quindi difficilmente eludibili; anche perché ne dovrebbero essere messi a nudo contabilmente - se si applicasse la giusta tecnologia contabile sopra schizzata e le procedure della pianificazione

"sistemica" - i costi e i vantaggi di soluzioni alternative, e gli effetti contraddittori e negativi di eventuali disimpegni.

Insomma la linea del fronte, conflittuale ma anche negoziale, sarebbe quella del *trade-off* fra soluzioni quantificabili alternativamente, e non quella delle questioni di principio o delle valutazioni generali senza corrispondenza operativa.

La conflittualità sociale, che oggi il sindacato tende a "scaricare", riu-scendovi, al di fuori delle sue strutture, in una sorta di metafisica del ruolo onnipotente delle forze antagoniste (il padronato, il capitalismo, lo Stato padrone, etc.) in larga misura - cioè nella misura appropriata e concreta - verrebbe ad essere "internalizzata" all'interno delle strutture del movimento sindacale, se e in quanto si tratterebbe di distribuzione dei redditi disponibili fra differenti categorie di lavoratori dipendenti. Ciò potrebbe indubbiamente rendere più ardua e difficile la gestione "federativa" delle diverse categorie di lavoratori. La prima importante mediazione e concertazione di piano (una volta fissati i vincoli propri di ogni piano) si effettuerebbe *all'interno* del sindacato, che diverrebbe un potente strumento di gestione politica. Anche se sotto questo aspetto la vita del sindacato sarebbe più difficile; la sua gestione meno orientata alla facilità; ma la sua incidenza sulla realtà, insieme alla maggiore responsabilità, più grande.

Per questi scopi sarebbe anche opportuno che si rafforzasse la "indipendenza", politica da un lato e formale-istituzionale dall'altro, del sindacato - come potere della economia "associativa" - verso le altre istituzioni pubbliche, proprio per mantenere un dualismo fondamentale (ovverossia pluralismo) di poteri, pur nella convergenza delle materie di interesse²².

Per ottenere dei risultati concreti in questa funzione di mediazione interna allo stesso fronte sindacale fra diverse categorie sociali di lavoratori, in materia di pianificazione e distribuzione dei redditi, i sindacati dovranno dominare l'intero arco dei problemi distributivi e di scelta propri della pianificazione, senza poter delegare ad altre sedi la responsabilità di fornire soluzioni compatibili in termini generali (anche se tale responsabilità non potrebbe essere sottratta in sede finale ai poteri pubblici competenti nella loro sovranità politica).

Per dominare questa materia i sindacati dovranno *padroneggiare* tutte le tematiche e le tecniche di valutazione della pianificazione: in particolare la contabilità sociale e le tecniche di proiezione temporale. In altri termini, dovranno anch'essi - per proprio conto - avere la capacità di simulare il piano di sviluppo.

²²Riprendo qui vecchi concetti espressi fin dagli anni 50 ma che l'immobilismo sindacale da un lato e le assurde "chiusure" mentali degli stati pseudo socialisti (e delle "culture" politiche satelliti) dall'altro, per oltre trenta anni, fanno diventare ancora terribilmente attuali (vedasi una mia esposizione ad un seminario della Cisl internazionale nel 1958 su "Sindacato e Stato", Archibugi, 1958b)

Questo sembra diventare uno degli sbocchi più significativi del nuovo corso che potrebbe avere una seria *riforma* della pianificazione. In essa configurerebbe un completo rinnovamento dell'azione sindacale, offrendo peraltro ad essi una occasione di rilancio sostanziale, nell'*impasse* operativa in cui si sono venuti a trovare nell'attuale fase evolutiva del sistema capitalista.

Si scioglierebbero infatti in questo modo molti dei "nodi" di una azione sindacale che non trova oggi sbocchi credibili presso la stessa base dei lavoratori, per l'*impasse*, di cui si diceva, fra un rivendicazionismo che è giunto al *plafond* delle sue possibilità, e un collaborazionismo che, senza rinnovamento delle strutture socio-politiche, rischia di screditare completamente il sindacato, e comunque renderlo complice del "fiasco" economico, se non politico, del sistema democratico attuale.

La riforma della pianificazione, insomma, nei termini in cui è stata qui abbozzata, potrebbe dare un nuovo volto alla presenza e alla funzione dei sindacati nella società post-industriale: in cui il ruolo della economia "associativa" tende ad aumentare; in cui il "mercato", e quindi anche il mercato del lavoro, tende a qualificarsi in modo del tutto nuovo, data la natura nuova delle occupazioni (sempre più "terziarie"); in cui il ruolo stesso della "classe operaia", così come tradizionalmente inteso, incontra dei rivolgimenti totali.

Talché si potrebbe parlare - ancora più giustificatamente di quanto non sia avvenuto per altre fasi della storia del movimento sindacale - di un "nuovo sindacalismo".

9. Il piano e il movimento organizzato dei consumatori

L'introduzione di un sistema centrale di pianificazione, del tipo sopra abbozzato, implica infine il consolidarsi definitivo del movimento dei consumatori ("consumatorismo").

Già lo sviluppo estremo della produzione di massa, ha sottratto al consumatore individuale, nel "mercato", il controllo sulla qualità del prodotto; e l'emergenza di consumi terziari (servizi) di natura "pubblica", hanno fatto nascere ovunque - specie nei paesi più avanzati industrialmente e quindi "terziariamente" - un forte *movimento* dei consumatori, che assomiglia molto all'insorgere, un secolo fa, del movimento analogo dei lavoratori, avvenuto come risposta alla sfida della perdita del controllo sulla qualità e le condizioni della prestazione di lavoro e all'emergere del lavoro industriale.

Con forte analogia allo sviluppo del movimento sindacale, il movimento dei consumatori cresce nella misura in cui perde di significato il "mercato". Con l'industrializzazione, a suo tempo, perse di significato un mercato atomistico del lavoro, nel quale si garantiva un certo equilibrio di poteri dei contraenti, e sorsero così i sindacati che ovviamente irrigidirono il mercato del lavoro, e ne fecero un luogo di "relazioni amministrative". Lo sviluppo monopolistico nella produzione e la terziarizzazione, soprattutto pubblica, hanno introdotto un "mercato" di "prezzi amministrati", nel quale il consumatore è stato privato di ogni potere contrattuale (di mercato): e da ciò è nato il movimento dei consumatori, che tanto più crescerà quanto più si smantelleranno le ultime vestigia del "mercato" tradizionale.

Il nuovo emergente ruolo della pianificazione tenderà a introdurre nuove forme di transazione economica, come si è detto; in cui le decisioni degli operatori dovrebbero essere concertate *ex ante*, e quindi si dovrebbe raggiungere il livello più avanzato e generalizzato di prezzi *amministrati*. La presenza di una forte rappresentanza organizzata degli interessi dell'operatore-consumatori, nel processo di concertazione e negoziazione di piano, diventa essenziale, poiché lo Stato potrà farsi carico di questa rappresentanza (così come avrebbe dovuto essere finora) solo in modo indiretto e complesso.

L'operatore-consumatori (che è essenzialmente composto dall'operatore-famiglie, ma anche dalle nuove complesse unità di consumo, specie del "terziario" e "quaternario", emergenti dall'economia "associativa" ovvero dal "terzo settore" dell'economia) dovrà svolgere un ruolo fondamentale nella contrattazione di piano, in tema di distribuzione dei redditi e di politica dei prezzi "relativi" conseguente.

Soprattutto nella fase della pianificazione che riguarda la definizione degli obiettivi sociali e strutturali, i consumatori dovranno svolgere un ruolo decisivo quanto alle scelte circa l'impiego finale delle risorse, cioè la struttura della domanda finale di beni e servizi, che viene ad essere il motore essenziale di tutto il processo produttivo simulato dal piano (ovviamente tenuto conto dei vincoli e delle condizioni dell'offerta di fattori produttivi).

La pianificazione, per non rischiare di divenire solo una mediazione corporativa fra "produttori" (imprese e lavoratori) - con la presenza di uno Stato non sempre sufficientemente forte per fronteggiarli - ha bisogno di un forte movimento organizzato dei consumatori, che peraltro è in grande crescita - in base ai fattori storici accennati - in quasi tutti i paesi avanzati, per iniziativa di cooperative e sindacati.

L'avanzata della economia associativa (delineata nel cap. 8) non potrà che rafforzare il movimento dei consumatori organizzati. Infatti le unità operative del "terzo settore", soprattutto quelle prevalenti che operano nel

settore terziario e quaternario, sono unità che tendono ad unificare il momento produttivo (del servizio) con il momento del consumo: sono unità in altri termini, fortemente auto-consumatrici.

Ciò non toglie che rappresenteranno sul "mercato" tradizionale una forte presenza di consumo finale, per la parte per la quale non riusciranno ad essere produttrici ed autoconsumatrici. E tale unità saranno assai più inclini all'organizzazione associativa per esercitare potere contrattuale di quanto non lo siano le famiglie.

Ed è probabile da queste nuove unità di consumo che potrà attendersi un rafforzamento decisivo del movimento dei consumatori e una loro presenza efficace - che comunque dovrebbe essere ben congegnata nella riforma della pianificazione - nel processo di piano.

La pianificazione socio-economica, modernamente intesa, lungi dal costituire una minaccia - come pretestuosi interpreti della stessa vorrebbero far credere - della libertà dei consumatori, sarebbe al contrario, la via per restituire ai consumatori la loro vera sovranità di scelta, sottraendoli ai vincoli delle occasionali opportunità e alle condizioni pressanti dell'offerta.