

Istituto Centrale di Statistica

3^a Conferenza Nazionale di Statistica,

Roma 27 Novembre 1996

Tavola rotonda sul tema

"Indicatori della qualità della vita"

Franco Archibugi

Indicatori della qualità della vita e programmazione economica: le implicazioni contabili della società post-industriale

1. Più di un modo di vedere le relazioni fra indicatori della qualità della vita e programmazione

I promotori della Tavola rotonda mi hanno assegnato il compito di trattare molto brevemente delle relazioni intercorrenti fra lo sviluppo degli indicatori della qualità della vita e la programmazione economica: tema di cui mi sono occupato da molto tempo ma che non è riuscito ad attrarre ancora - specialmente in questo paese - ma bisogna riconoscere neppure in altri paesi più avanzati culturalmente e tecnicamente in questo genere di cose - una appropriata attenzione¹.

Data la sede in cui ci troviamo (l'Istituto Nazionale di Statistica, che è anche il santuario della statistica economica e dei conti economici nazionali) sono stimolato a concentrare le mie considerazioni su uno specifico aspetto delle relazioni suddette fra indicatori della qualità della vita e programmazione economica: quello della *contabilità sociale integrata*. Ciò che conduce più direttamente a riflettere sul significato stesso, oggi, dei

¹ Il dibattito sulla connessione fra indicatori della qualità della vita e programmazione economica fin dai suoi inizi ha avuto come oggetto il rapporto fra indicatori sociali e indicatori economici. Resterò fedele, in questo intervento, alla ormai consolidata semantica di quel dibattito e userò sempre la espressione "indicatori sociali" al posto di quella di "indicatori della qualità della vita".

[A.97.14]

conti economici convenzionali e alla loro utilizzabilità per la programmazione economica.

Inizierò con un cenno ai diversi modi in cui può essere presa in considerazione la relazione fra indicatori della qualità della vita (o indicatori sociali) e programmazione economica. Questi diversi modi generano diversi concetti di indicatori, che elencherò essenzialmente in tre categorie:

a) *Indicatori per la programmazione economica*. Si tratta di quegli indicatori "sociali" (usualmente contrapposti a quelli "economici") che possono divenire una base conoscitiva per orientare delle scelte di programmazione, specialmente alla scala delle grandi decisioni di allocazione di risorse finanziarie in sede di programmazione macro-economica. Infatti un sistema di indicatori sociali, (quello stesso usato per fare del *reporting* sociale, per valutare cioè lo "stato" del benessere sociale, ad integrazione delle valutazioni scaturite, e sempre meno soddisfacenti, della contabilità economica tradizionale) può essere utile per fissare delle priorità di intervento nel campo delle scelte di investimento operate a scala nazionale dai governi. In altri termini, poichè il sistema di contabilità nazionale offre una percezione limitata dei costi e benefici sociali delle azioni o decisioni pubbliche, un buon sistema di indicatori sociali, (per lo più espressi in unità fisiche, e non in moneta, come i conti nazionali) oltre che a dare un buon "reporting" delle situazioni, può essere di aiuto per orientare, e anche misurare in termini generali, i risultati di quelle azioni o decisioni.²

2) *Indicatori della programmazione (o di programma)*. Qui, gli indicatori sono funzione stessa della programmazione. A qualsiasi scala essa venga ad operare, qualsiasi sia l'*unità di programmazione* in questione, ogni programma si fonda su degli obiettivi, e nello stesso tempo su degli indicatori che servano ad "esprimere" tali obiettivi, cioè indicatori di *risultato* di tali obiettivi. All'interno del processo concatenato "obiettivo/mezzo" in cui si articola ogni tipo di "analisi di programma" si identificano dei misuratori (o indicatori) di obiettivo (o di risultato) e dei misuratori di utilizzazione del mezzo (o strumento), e, infine, dei misuratori del rapporto di efficienza

² La letteratura su tale tipo di indicatori è infinita. Fra quella meno aderente ad una visione di *reporting* sociale e più aderente ad una visione orientata alla programmazione, raccomandiamo un lavoro di Karl Fox (*Social System Accounts*, Reidel D.Publishing Company, Dordrecht, Holland 1985) e, in Italia, saggi di Francesco Forte (*Indicatori economici ed indicatori sociali nel calcolo del benessere*; Centro di Studi e Piani Economici, Roma 1971) e di Franco Archibugi (*Gli indicatori di programma degli impieghi sociali. Criteri e risultati delle ricerche del "Progetto Quadro"*, Centro di studi e piani economici, Roma 1975). Una rassegna bibliografica aggiornata alla prima metà degli anni Novanta sull'argomento è stata curata, su materiale del Centro Piani, da Annalisa Cicerchia: *Indicatori e contabilità per la programmazione sociale*, Centro di studi e piani economici, Roma 1993.

[A.97.14]

obiettivo/mezzo, che usualmente sono dei quozienti fra il misuratore di risultato e il misuratore del mezzo. Questo insieme di indicatori possono essere denominati "indicatori di programma", o di programmazione.³

3) *Indicatori della contabilità socio-economica integrata*. Questi sono degli indicatori che vengono studiati ed usati per *costruire* un sistema integrato di conti socio-economici, più vicino ad un concetto di benessere complessivo di una comunità (nazionale o locale), viste le deficienze del sistema di conti economici (diciamo, lo Sna). Sulla possibilità di arrivare ad un plausibile sistema di conti "integrati" non vi è unanimità di giudizi, malgrado alcuni encomiabili tentativi fatti. Ma una cosa è certa: che stiamo vivendo una crisi della contabilità economica nazionale convenzionale, che deve essere adeguatamente fronteggiata, non ignorata, dalla riflessione scientifica. E che il passaggio da una contabilità economica convenzionale ad una integrata "socio-economica" può avvenire solo se si rovescia l'approccio tradizionale, di tipo "positivo" (alla contabilità come registrazione di "ciò che è"), ad un approccio "programmatico" rispetto ai valori e agli obiettivi di benessere che la società che contabilizza deve, "prima", esprimere. Ed è su questo terzo modo di guardare ai problemi della contabilità, e dei rapporti tra indicatori sociali e programmazione, che vorrei concentrare, per le ragioni già dette, alcune - necessariamente molto rapide - riflessioni.

2. Un rapido cenno all'evoluzione passata dei concetti in materia di indicatori sociali

Da un certo punto di vista, anche nella primitiva ed elementare concezione degli indicatori sociali, quella che li vede uno strumento per fare "rapporto" sullo stato sociale, vi è una implicita visione di quello che può essere il benessere sociale. Questa visione ha dominato il corso degli eventi in proposito, negli ultimi decenni, da quando negli anni 60 si è iniziato a sentire il bisogno di integrare con indicatori sociali, la valutazione dei progressi delle economie contemporanee, solo parzialmente indicati dai conti economici nazionali convenzionali. Sia il vasto "movimento" per lo sviluppo degli indicatori sociali, che si è iniziato negli Usa intorno alla fine degli anni 60 (con la preparazione da parte di agenzie governative di "Rapporti sociali", e importanti discussioni accademiche; sia i lavori dell'Onu⁴ e

³ Su questo tipo di indicatori si veda un recente saggio di chi scrive nella rivista "*Social Indicators Research*": "Program Indicators: Their Role and Use in the Integrated Social or Community Programming" (*Social Indicators Research*, vol.39, no.3, 1996)

⁴ L'Onu ha dato incarico ad uno dei "padri" della contabilità nazionale, Richard Stone, di

[A.97.14]

dell' Ocse, (che con diverse riprese e diverse impostazioni, hanno tentato di diffondere delle "liste" di indicatori sociali stimolando la raccolta di essi nei paesi membri)⁵, davano per scontato che ciascuno degli indicatori prescelti dovessero esprimere uno stato di disagio o di benessere delle comunità di riferimento.

Ma per costruire una contabilità "integrata" ci vuole ben altro. Ci vuole il famoso "numerario", il misuratore *comune* che renda confrontabili le utilità di *molti*. I lavori dell'Ocse si sono arenati proprio su questo: quando ci si accorse che in materia di misura del benessere, delle utilità, e delle preferenze, non c'era nell'analisi positiva niente di "oggettivo", di confrontabile, ma tutto fosse "soggettivo" e "individuale", si rinunciò a creare un sistema integrato di conti, e si ripiegò nel significato puramente statistico del fenomeno, lasciando la valutazione dei dati al livello delle preferenze soggettive, (normalmente considerate " individuali")⁶.

Ma la definizione delle preferenze, che regola per esempio gli individui o le famiglie, come soggetti del comportamento "individuale", nelle loro valutazioni e scelte, non potrebbe afferire anche alle comunità nel loro complesso, in quanto soggetti "collettivi"? E come tali non potrebbero queste comunità esprimere un "sistema" di conti fondato sulla valutazione dei programmi di sviluppo che le comunità stesse determinassero (con qualche procedura di valutazione che massimizzi l'interesse di tutti sia pure sulla base di un inevitabile trade-off fra i diversi interessi "individuali o di gruppo presenti nella Comunità)? In tal caso un *nuovo sistema di conti "integrato"* potrebbe essere reso possibile solo dalla *presenza di una procedura di programmazione socio-economica* da parte delle Comunità di riferimento.

Ecco perchè, ed in quale senso, dicevamo che una contabilità socio-economica integrata è possibile solo in presenza (*ex post*, per così dire) di un sistema di programmazione comunitaria. Altrimenti, hanno ragione co-

elaborare (come già fece alla fine della guerra presso l'Ocse per i conti nazionali) un nuovo sistema di contabilità sociale fondato su dati fisici: si tratta di *Towards a System of Social and Demographic Statistics*, (UN, New York, 1975).

⁵ Ci riferiamo, oltre che al già citato lavoro di Richard Stone, ai vari lavori iniziati nel 1972 dall'Ocse, e portati avanti in diverse divergenti riprese, per la elaborazione di un Sistema di indicatori sociali, culminata nella pubblicazione, nel 1982, della *OECD List of Social Indicators* (OECD, Paris).

⁶ Qui certo non è il caso neppure di menzionare l'eterno problema della validità della aggregazione dei comportamenti individuali e il valore scientifico di tale operazione che da sempre (ma in termini più moderni almeno da Max Weber in poi e dalla scuola di Vienna in poi riguarda la "metodologia delle scienze sociali" (e che viene prevalentemente discusso sotto il nome di "individualismo metodologico"). Già nei citati lavori di Archibugi e Cicerchia vi è un esteso richiamo al problema.

[A.97.14]

loro che sostengono che essa non ha basi di valutazione "oggettive" su cui fondarsi (così come, d'altra parte, non ne avrebbe - come molti sostengono - neppure quella economica nazionale convenzionale).

Ma prima di sviluppare ulteriormente la tesi che una appropriata contabilità socio-economica integrata è possibile solo in presenza di un sistema di programmazione comunitaria, vorrei fare una rapida digressione sull'evoluzione della contabilità economica e sulle sue basi storico-strutturali alle quali fra l'altro - a mio avviso - dobbiamo attribuire la sua attuale "crisi" di significato. E' infatti in connessione alla sua crisi, alle sue insufficienze, che vorremmo prendere qui le mosse per perorare il bisogno di una nuova contabilità socio-economica integrata.

3. La crisi dello SNA: una riflessione sulle sue cause storiche

Mi riferisco alla vasta discussione per una riforma dei conti nazionali (specialmente a livello internazionale: Onu e sue agenzie, e Ocse), per una revisione di quello Sna standardizzato in tutti i paesi, che con l'andar del tempo ha mostrato i segni di una certa vecchiezza, e la possibilità di essere "migliorato" in tutti i suoi aspetti. Ciò - come è noto - ha defluito⁷ verso la *pubblicazione di un nuovo Sna* avvenuta pochi anni fa⁸. Ma anche questo nuovo Sna ha lasciato ancora insoddisfatti molti studiosi (come me) che si aspettavano una *più radicale integrazione dei conti "economici" e "sociali"*.

Ritengo infatti che tale sistema di conti nazionale (questo nuovo Sna) se non proprio rivoltato, almeno dovrebbe subire dei fortissimi riadattamenti, se vorrà continuare ad avere un significato e mantenere il ruolo che faticosamente si è guadagnato come fondamento delle analisi quantitative della politica economica.⁹

La contabilità nazionale, come è noto, ha incominciato infatti, a intro-

⁷ Dopo anni e anni di gestazione, e tappe intermedie quali la introduzione in sede europea, e sotto la spinta soprattutto degli statistici e contabilisti francesi, di uno Sna "europeo", il Sec, contraddistinto, come si sa soprattutto da una maggiore articolazione dei conti "istituzionali".

⁸ Inter-Secretariat Working Group on National Accounts, *System of National Accounts, 1993*, (Cee-Eurostat, Imf, Oecd, United Nations, World Bank) Brussels-Luxembourg, New York, Paris, Washington DC, 1993.

⁹ Per maggiori ragguagli su questo lento processo non c'è di meglio che la lettura di alcuni lavori di Jan Tinbergen,. In particolare però è consigliabile il già segnalato lavoro di Karl Fox, uno studioso che provenendo da una intensa attività metodologica nel campo della analisi quantitativa della politica economica, ha dato un contributo alla critica e alla riforma della contabilità tenendo ben presenti i problemi di quella analisi.

[A.97.14]

dursi e a svilupparsi man mano che cresceva nell'economia produttiva l'area "mercantile" o della "mercatizzazione", a spese dell'area non-mercantile o dell'economia reale non mercatizzata, e quindi non valutabile "ai prezzi di mercato", nè direttamente nè con prezzi figurativi (o "ombra" come successivamente si è incominciato a chiamarli). E' solo dopo la seconda guerra mondiale che si è consolidato un "sistema" di conti standardizzato a scala internazionale (prima Oecd, poi Onu): quando il "mercato" aveva ormai preso il sopravvento sull'area non-mercantile (autoconsumo, autoproduzione, economia domestica, economia di baratto, etc.) e la valutazione della produzione "ai prezzi di mercato" (come numerario) era divenuta abbastanza significativa dell'intero arco delle attività economiche e produttive.

E questa espansione egemonica dell'area del mercato è coeva ed interrelata alla produzione (e relativo consumo) "di massa", e quindi a quella "rivoluzione industriale" che da due secoli ha caratterizzato la crescita e il benessere (nonchè la loro misura) delle popolazioni. Permaneva - come è noto - un settore di ingannevole contabilizzazione nel sistema dei conti nazionali: ed è il settore pubblico. Si è convenzionalmente adottato - con generale insoddisfazione degli studiosi - il monte salari e stipendi dei dipendenti pubblici, come un proxy del valore dell'output dei servizi pubblici; e questo ha dato adito, come è noto, alla identificazione di ben note aberrazioni concettuali (come quella che una diminuzione della produttività di un servizio pubblico, generato da un aumento di addetti nullafacenti, cioè senza aumento di prodotto, viene registrato dal sistema di conti convenzionale come un contributo all'aumento del prodotto nazionale, cioè della produttività nazionale).¹⁰ Tuttavia finchè il settore pubblico, per occupazione e per reddito, non ha costituito che una porzione minima di tutte le transazioni societali, l'errore di significato è stato accettato ed assorbito pur di avere una "contabilità" di insieme del sistema economico.

Si può dire pertanto che la contabilità economica nazionale (stima del Pil e annessi) sia figlia della società industriale, in quanto quest'ultima ha generato la estensione e il consolidamento della società mercantile, che ha reso possibile una valutazione omogenea delle attività ai prezzi di mercato.

La ormai riconosciuta evoluzione della società industriale in società "post-industriale" sta modificando nettamente il contesto di società mer-

¹⁰ Ma questo diverrebbe plausibile se si includesse nei conti il valore del "tempo ozioso" o del "tempo liberato" (come dicono giustamente molti sociologi) ma sarebbe uno dei casi in cui una esplicita programmazione darebbe "valore" a cose che oggi non ne hanno; così come oggi la contabilità economica da "valore" ugualmente a cose (prodotti) che una programmazione comunitaria potrebbe non riconoscere come portatrici di valore aggiunto ma solo di costi (tangibili e non tangibili).

[A.97.14]

cantile sul quale si è fondata finora la contabilità nazionale.

4. Le implicazioni contabili della trasformazione della società industriale in società post-industriale.

Infatti proprio quando il sistema di conti economici nazionali si consolidava tecnicamente a conclusione di un lunghissimo processo storico-economico, le basi su cui esso si fondava, e tutt'oggi si fonda, hanno incominciato (almeno nei paesi più avanzati, nei quali peraltro era nato per primo) a mutare completamente, rendendolo per così dire obsoleto quasi prima di nascere. Dalla fine dell'ultima guerra, le società industriali hanno iniziato a loro volta una lenta trasformazione in società che in via provvisoria abbiamo incominciato a chiamare *post-industriali*; in società caratterizzate essenzialmente (mi esprimo necessariamente all'ingrosso):

1. dalla sostituzione di attività di servizi alle attività industriali come baricentro sia della occupazione che della produzione di reddito;
2. da una crescita smisurata del settore dell'economia pubblica, nel quale ancora non si è riusciti - come si è detto - ad adottare soddisfacenti misure dell'output;
3. dall'emergenza di un settore *non profit*, o "*terzo settore*" che pur agendo "*nel mercato*" non agisce "*per il mercato*" (come peraltro anche il settore pubblico) e i cui prezzi non riflettono le utilità e le produttività marginali di consumatori e produttori.
4. dalla emergenza a fronte dei valori positivi delle attività materiali (produttive) di costi non valutati (e difficilmente valutabili, secondo i parametri usuali della contabilità nazionale, neppure con i vecchi prezzi figurativi) sia per *consumo di risorse naturali* (costi "ambientali" non contabilizzati) sia per costi e benefici detti "sociali" (salute, educazione, informazione, soddisfazione e identità sociali, e molti altri) che non sono considerati nel sistema convenzionale di conti nazionali (e a causa dei quali - come si è visto - è nato il movimento degli indicatori sociali, quei speciali "indicatori", che tuttavia non si è ancora riusciti ad "integrare" in quel sistema di conti). La contabilità del patrimonio ambientale è oggetto, ormai da due decenni, di una approfondita riflessione internazionale, L'ultima produzione ufficiale delle Nazioni Unite in questa direzione è rappresentata da un manuale di contabilità nazionale (1993) che non ha trovato però ancora adeguata applicazione ai livelli nazionali¹¹.

¹¹ United Nations, Integrated Environmental and Economic Accounting (interim version) (Studies in Methods, Series F.No61), New York 1993.

[A.97.14]

Quando 1) il settore pubblico supera ormai il 50% delle transazioni misurabili come Pil, e 2) il settore non profit si avvia come negli Usa a superare il 15 % per cento delle transazioni misurabili, (senza contare l'area di transazioni del settore "fuori mercato" del settore non-profit che non è misurabile dal Pil) possiamo dire che anche accettando la logica dello Sna e (del Gnp o Pil) si arriva ad affermare che esso ha scarsa attinenza con la "qualità della vita" o "benessere sociale" dei cittadini. Insomma possiamo dire che con la società post-industriale - superati i bisogni materiali primari dei cittadini - la qualità della vita (o "benessere sociale") è garantito da beni "intangibili", in gran parte "fuori-mercato", e che l'uso dei conti tradizionali non solo rischia di essere poco significativo, ma perfino pericoloso per valutare corsi di azione politica, se su tale valutazione si dovesse far troppo di conto.

In altri termini dobbiamo renderci conto che la qualità della vita o il benessere sociale non aumenta necessariamente con il Pil; e potrebbe benissimo darsi il caso che se aumenta il Pil - a causa di una diminuzione dell'area del non-mercato (Stato e settore nonprofit) - il benessere sociale diminuisca; e se diminuisce il Pil, - a causa di un aumento del settore nonprofit o del settore Stato - il benessere sociale aumenti. Nessuno può affermare con certezza che avvenga l'una o l'altra cosa, finchè un sistema di conti integrato diverso da quello del Pil non ce lo saprà dire. E questo sistema di conti non potrà neppure essere concepito se non attraverso una chiara esplicitazione (anche se variabile nel tempo) delle funzioni-obiettivo (o preferenze collettive o politiche, come le chiamava Frisch), democraticamente e negozialmente prescelte. Sono queste funzioni obiettivo e la contabilità integrata fondata su di esse che ci diranno se la qualità della vita o il benessere sociale espressi, sono maggiormente raggiunti, (in altri termini: se gli obiettivi sociali programmati *in termini di contabilità e di trade off* sono più soddisfatti), da una espansione di attività raggiungibili dal Pil, e contabilizzabili dal Pil, o dalla espansione di attività non raggiungibili dal Pil e contabilizzati con sistemi diversi dal Pil.

Insomma, niente possiamo dire a priori; e certamente non si può accertare il saggio ottimale di sviluppo del Pil, se non *dopo* (e non *prima*) di avere introdotto un sistema di programmazione e di contabilità appropriata ad esso.

5. La schizofrenia dei ragionamenti attuali di politica economica

Nell'ignoranza in cui oggi noi ci troviamo, per difetto di un sistema di contabilità appropriato, le *scelte pubbliche* che si fanno sono scelte fatte

[A.97.14]

"al buio". Le discussioni di "public policy" che su di esse si fa - e che sarebbero interessantissime se fatta in condizioni di conoscenza complessiva appropriata - diventano invece largamente oziose. I modelli macroeconomici che si costruiscono - fondati essenzialmente sulle variabili del Pil, cioè sui vecchi conti economici, adatti alla vecchia società industriale, in cui l'area commerciale era in via di espansione rispetto a quella non-commerciale - diventano, in tal modo, largamente fallaci. Le decisioni rischiano perciò di essere sbagliate non in se stesse, ma perchè fondate su strumenti conoscitivi sbagliati, non significativi.¹² La società post-industriale esige, assai di più di quella industriale, l'introduzione di appropriati sistemi di programmazione economica, sui quali costruire appropriati sistemi di contabilità integrata (di mercato e fuori-mercato).

Nella evoluzione della contabilità economica, e dei suoi rapporti con l'evoluzione strutturale del sistema societale, si potrebbe dire (con effetto provocativo ma non tanto lontano dalla realtà) che nel campo statistico i paradigmi scientifici e metodologici che riusciamo ad introdurre con soddisfacente tecnica, arrivano talmente in ritardo rispetto alla evoluzione delle cose che diventano subito una barriera conservatrice e distorcente, se non vengono accompagnati immediatamente da un adeguato spirito critico che ne misura tutta la obsolescenza.

La società post-industriale che si profila ha bisogno di essere interpretata in modo totalmente nuovo; e non di essere letta con le "lenti" consolidate dei conti impostati sulla base delle caratteristiche della società industriale.

Ho già ricordato che alcuni anni fa le Nazioni Unite - dopo lunghi anni di gestazione e di dibattiti internazionali - ha partorito un voluminoso rapporto di "riforma" dello Sna, nel quale si cerca di venire incontro alle più evidenti incongruenze metodologiche del vecchio Sna. Ma l'impianto rimane ancora quello convenzionale. E un altro rapporto - sempre nell'ambito delle Nazioni Unite - su un nuovo "sistema di contabilità integrata socio - " ha sviluppato una linea di ricerca ancora slegata da quella della contabi-

¹² Personalmente ho la convinzione che la grande quantità di "paradossi" che gli economisti scoprono nella realtà odierna rispetto a quella teorica, dipendono dal fatto che alcuni ragionamenti economici si fondano su assunzioni quantitative sbagliate e su strumenti conoscitivi sbagliati, come le nozioni convenzionali aggregate di "prodotto", "reddito", "investimento", "occupazione", e molti altri aggregati, che sono insomma le stesse nozioni su cui si sono costruiti i conti "economici" aggregati. E mi sembra di dover constatare che non ci si è ancora resi conto adeguatamente che le condizioni strutturali della economia sono cambiate e che l'espansione del settore non di mercato (Stato e settore nonprofit o terzo settore) hanno radicalmente mutato i bisogni e i significati della contabilità economica nazionale.

[A.97.14]

lità convenzionale.

Nè vale dire che dal sistema Sna non si può chiedere quello che non può dare, per i suoi limiti strutturali; e che ci si deve accontentare di impiegarlo per quegli usi per i quali è significativo. Purtroppo il suo campo di significatività si sta talmente riducendo, da far dubitare dell'opportunità ancora di usarlo. E sorge il fantasma - poco discusso nei circoli tecnici - dei suoi aspetti perversi. La stessa "occupazione" e "disoccupazione" assumono significati diversi. Se una "disoccupazione non volontaria" dovesse ridursi con una concomitante riduzione della occupazione "volontaria" non è detto che il benessere complessivo se ne avvantaggerebbe.

E così un aumento di prodotto materiale - che spingesse una produzione ed un consumo incentivato e "drogato" di alcuni beni (per esempio automobili) non è detto che si tradurrebbe in un aumento del benessere generale, misurabile con metodi più "integrati". Una nuova contabilità sociale integrata, quindi, si dimostra la sola a poter seriamente orientare le scelte e le decisioni pubbliche, a cominciare dalla valutazione dell'output dei dipendenti statali, e degli input intangibili e nascosti di una ipertensione e congestione produttiva.

Insomma, ripeto, l'enorme crescita del settore non mercantile nella società post-industriale crea una situazione analoga, ma inversa, a quella creata con il passaggio dalla società pre-industriale a quella industriale: allora il sistema dei conti fu reso possibile dalla mercatizzazione crescente e dilagante; oggi la mercatizzazione sta fortemente diminuendo di spazio e di incidenza; e non deve più essere presa a base dei parametri di valutazione del benessere (ovvero dei costi e benefici sociali complessivi); e la contabilità "ai prezzi di mercato" deve essere progressivamente sostituita da una contabilità sociale "integrata", che includa anche la valutazione delle transazioni fuori mercato. Forse sarà necessaria la creazione di unità di conto non monetarie, alle quali siano facilmente convertibili quelle monetarie; o - viceversa - che siano esse stesse facilmente convertibili in quelle monetarie. Ma l'approfondimento tecnico-scientifico di tutto ciò non è certo possibile farlo qui.

6. Per una nuova contabilità "socio-economica" integrata.

Qui è forse opportuno riaffermare perchè è necessaria una nuova contabilità "socio-economica" integrata e quindi opportuno orientarvi una intensa attività di ricerca. Già ho ricordato alcuni tentativi fatti: per esempio, quello (a mio modo di vedere interessante ma non sistematicamente risolto-

[A.97.14]

tivo) di Nordhaus e Tobin¹³ e quello che ritengo pionieristico e ancora troppo poco studiato di Karl Fox (1985), tendente a identificare nuove unità di misura della contabilità.

Ma in questa direzione, mi sembra che i progressi tecnico-metodologici siano assolutamente inadeguati ai bisogni, o per lo meno che si vada avanti nella ricerca verso una contabilità integrata con una lentezza desolante. E inoltre, (ciò che è l'altra faccia della stessa medaglia) si continua, da un lato a riconoscere in sede teorica che il Pil non significa più gran ché, ma d'altro canto, a usarlo incessantemente come parametro di riferimento di analisi e precetti politici.

Ora, per prima cosa, occorre decisamente chiudere con questa "schizofrenia" (come la definii, in un intervento alla XIV Riunione scientifica della Società italiana di economia, demografia, e statistica (Fasano di Puglia, 1976): di riconoscere, nelle riunioni scientifiche, che i dati della contabilità nazionale rappresentano assai poco ormai come misura del benessere, e quindi come base di formulazione di programmi politici, e nello stesso tempo (nei discorsi di politica economica correnti) invadere irresponsabilmente con tali dati il mercato delle analisi politiche e ahinoi!, delle valutazioni e decisioni politiche, con il risultato che talora il loro uso (supposto, alla peggio, innocuo in quanto privo di ogni valore scientifico), può avere invece degli effetti laterali molto devianti.

Insomma ciò di cui abbiamo bisogno è di progredire nell'elaborazione di un *sistema di conti integrati*, alternativo allo Sna. E tale sistema di conti, difficilmente si potrà portare avanti se *insieme e prima* non si elaborerà un sistema di programmazione socioeconomica, che si costruisca un suo proprio quadro contabile conseguente, dove i movimenti e le interrelazioni delle variabili e degli indicatori, prescelti in ragione degli obiettivi, permetta di instaurare anche un sistema di valutazione che darà significato ai conti così costruiti.

Fino a che questo non sarà fatto sarebbe assai raccomandabile avere ogni cautela per le analisi di politica economica costruite sui conti dello Sna, per quanto riadattato secondo il riveduto schema Onu del 1993.

Agli inizi degli anni 60, proprio qui in Italia, (ma analoghi tentativi si ebbero un pò ovunque) si cercò di formulare, prima con il *Progetto 80*, poi con il *Progetto Quadro* (che cercò di essere la verifica e l'applicazione contabile del primo), un sistema congiunto di programmazione e di contabilità sociale del tipo oggi diffusamente auspicato. Ma gli sforzi furono in effetti stroncati sul nascere, dal dubbio, dall'ignavia, dall'infingardia con-

¹³ W.D.Nordhaus e J.Tobin, "Is Growth Obsolete?", in: M.Moss (ed.), *The Measurement of Economic and Social Performance*, National Bureau of Economic Research, New York 1973

[A.97.14]

giunti di una dirigenza politica opportunistica e di una categoria di studiosi disinformati, superficiali ed incompetenti.¹⁴

7. Per una intensificazione delle attività di ricerca in questa direzione

Ma oggi si devono riprendere quei tentativi (e quegli studi iniziati ed interrotti) e portarli a livelli più approfonditi, tecnicamente più articolati, e collegati meglio ad una operatività pubblica dei centri di decisione centrali e periferici. Le grandi risorse *It (Information Technology)* cioè della tecnologia della informazione, che sono - nel frattempo - venute a disposizione, e che sempre più miglioreranno nel prevedibile futuro, costituiranno degli strumenti ulteriori per rendere più agevole il funzionamento del sistema di programmazione socio-economica e di contabilità sociale ad esso connesso.¹⁵

Ritornando al tema di questo intervento, e ricapitolando (e concludendo) questo breve cenno ai problemi dei rapporti fra indicatori sociali e programmazione, sotto l'angolo visuale prescelto, quello della contabilità economica, la tesi che ho voluto sostenere è che la programmazione economica,¹⁶ potrebbe essere l'occasione, anzi la "causa finale" dell'avviamento ed elaborazione di una nuova contabilità integrata. Questo può avvenire perché essa ha il requisito (che ho cercato di indicare brevemente) di funzionare da "adesivo" bifronte fra due sistemi statistici di raccolta degli indicatori sociali sopra indicati.

Rispetto agli indicatori sociali, essa (la programmazione economica) li richiede in termini di "indicatori di programma", cioè indicatori che scatu-

¹⁴ Questi sistemi avevano bisogno per progredire di tanta ricerca, ma la ricerca è in questa direzione fu frustrata e sabotata. Fra i progetti avviati e non conclusi, si possono citare il progetto "Programmazione a lungo termine (PRO.LU.TER), che mancò di decollare all'ISPE nel 1992, o il progetto finalizzato elaborato all'interno del Consiglio Nazionale delle Ricerche (COPAMB) sulla contabilità ambientale, che tuttavia, per iniziativa del Centro Piani produsse l'unico repertorio di metodi e di tecniche di contabilità del Patrimonio Ambientale disponibile in Italia. Un più limitato progetto fu invece realizzato, sempre dal Centro Piani, tra il 1992 e il 1993 per conto del Ministero dell'Ambiente. (I risultati di questo studio presentati come: *Una prima rassegna sistematica di indicatori di benessere ambientale, urbano e naturale*, a cura di Annalisa Cicerchia, sono stati seppelliti - non pubblicati - nei tavoli del Ministero).

¹⁵ Un sistema di questo tipo era stato peraltro abbozzato fin dal 1976 da ci scrive in uno scritto poi apparso sulla *Rivista di economia, demografia e statistica (Progetto di un sistema informatico per la programmazione*, pubblicato nel vol.XXXII, n.1, del 1978)

¹⁶ Che sarebbe più appropriato chiamare "socio-economica" perché è impensabile che essa non abbia come obiettivi strategici il benessere complessivo di una comunità o società, che si esprime in termini sostanziali (benefici, aspirazioni, mezzi e risorse da impiegare) che coinvolgono unitariamente aspetti sia "economici" che "sociali".

[A.97.14]

riscono direttamente - come abbiamo accennato - dalla relazione fra gli obiettivi da raggiungere (che devono essere espressi con qualche indicatore ("indicatore di obiettivi") e i mezzi o risorse da impiegare per raggiungerli ("indicatore di mezzi").

E rispetto all'azione mirata (a diverse scale gerarchiche, che implicano una concatenazione seriale fra obiettivi e mezzi) essa, di fronte ad un singolo obiettivo, richiede la possibilità e la capacità di confrontare il risultato atteso in merito a quel singolo obiettivo con quello atteso in merito ad altri obiettivi, convergenti o conflittuali; richiede insomma la capacità di una valutazione *multi-obiettivi*. In questo senso, la vera sfida sarebbe pertanto quella sulla capacità di costruire una contabilità multi-obiettivi.

Ecco perchè, in questa ottica, la programmazione economica mentre da un lato si presenta come strumento che da senso alla rilevazione contabile dei fenomeni nel loro insieme, dall'altro permette l'inserimento della "pianificazione strategica" alla scala microdecisionale in un quadro di opzioni di programmazione economica alla scala comunitaria generale.

Solo se si hanno dei parametri di riferimento, infatti, si può valutare se il corso delle cose è andato nel senso auspicato oppure no. Ogni valutazione - è banale dirlo - dipende dal "criterio-obiettivo" adottato. Se ogni valutazione su un singolo programma si inventa i suoi propri criteri-obiettivi, quale confronto valutativo si può fare fra i valori dei diversi programmi? Ci vogliono dei criteri-obiettivo che vengono formulati alle scale decisionali appropriate, per dare senso alla valutazione di confronto fra obiettivi, e alle opzioni, o *trade-offs*, necessari. Non si ha una capacità di valutazione dei programmi senza una capacità di programmazione economica, così come non si ha capacità di programmazione economica senza capacità di valutazione dei programmi.

Concludo con un auspicio: che da questo anno in poi, la statistica italiana, non sempre alla avanguardia degli studi e della ricerca sulla contabilità nazionale, con un colpo d'ala, (e con l'aiuto di appropriate istituzioni, quali per esempio il Cnr) si avvii ad un intenso lavoro di approfondimento per la costruzione di una contabilità sociale integrata, promuovendo un progetto di ricerca ad hoc, che gli consenta da un lato di partecipare di più (e questa volta con funzione anche di stimolo e di sollecitazione) al dibattito internazionale per un nuovo sistema di contabilità sociale integrata, inevitabilmente connesso con una organica e sistematica programmazione socio-economica.