

[Archi, 89-07-I]

REGOLAZIONE ECONOMICA E
CONCERTAZIONE SOCIALE IN ITALIA:
UNO SGUARDO CRITICO DAL 1945 AD OGGI

Prof. Franco Archibugi
Università di Napoli

Relazione svolta al Seminario internazionale ISCOS sul tema:

"Stato, mercato e giustizia sociale"
Santiago del Cile, 4-5 Settembre 1989

Regolazione economica e concertazione sociale in Italia: uno sguardo critico dal 1945 ad oggi

1. Premessa

Sono abituato, e propenso, a interpretare i rapporti fra le nozioni o concetti mentali, specie nel campo economico e sociale, in relazione allo stadio evolutivo delle economie e società cui vengono applicati ¹.

Così, la interrelazione in Italia fra "regolazione economica" (intesa come azione dello Stato sull'economia di un paese) (e che abbrevieremo in RE) e "concertazione sociale" (intesa come rapporti più o meno contrattuali fra classi, gruppi e interessi della società) (CS), non saprei né interpretarla né, quindi, descriverla, se non in relazione allo stadio, o fase, dell'evoluzione dell'economia italiana (quello odierno e quello del recente passato).

Ebbene, questo contributo intenderà:

1. dapprima proporre un periodizzamento dell'evoluzione strutturale dell'economia italiana, ritenuto significativo ai fini della interpretazione dei rapporti tra RE e CS;
2. quindi descrivere, per ciascuno dei periodi scelti, gli aspetti salienti della RE e della CS che si è avuta;
3. quindi, azzardare uno sguardo proiettivo su alcuni possibili aspetti della RE e CS nel futuro decennio;
4. e, infine, concludere con qualche considerazione di metodo sul significato che può avere la lettura dell'esperienza o del modello italiano in un contesto europeo e mondiale.

2. Un periodizzamento plausibile dell'evoluzione strutturale dell'economia italiana

Ci sentiremmo di caratterizzare e periodizzare l'evoluzione, dal punto di vista strutturale, dell'economia italiana - dal dopoguerra ad oggi - in *tre* fasi, ovviamente concatenate:

¹Secondo i criteri o paradigmi di una economia evolucionista (*evolutionary economics*), o istituzionalista (*institutional economics*).

1. una prima fase, di *industrializzazione spinta*, che va grosso modo dal primo dopoguerra (e dallo sforzo connesso di ricostruzione: Piano Marshall, prime forme di organizzazione di un mercato internazionale, etc.) alla metà degli anni '60.

Questa fase é caratterizzata da un forte incremento della produzione e della occupazione industriale, soprattutto nelle regioni "storiche" della nascita dell'industria italiana (il cosiddetto "Triangolo industriale"), ma anche in altre regioni, come Veneto, Emilia, Toscana, Lazio, che risentono del "riverbero" di questa industrializzazione rapida. L'Italia era, alla fine della guerra, un paese ancora eminentemente agricolo, malgrado gli sforzi per una capitalizzazione importante, alquanto forzata e "di Stato", fatti in epoca prefascista e soprattutto fascista (quando fu spinto in massimo grado il tentativo "autarchico").

Con l'industrializzazione spinta si accompagnarono: vistosi fenomeni di migrazione dalla campagna alla città (con crescite "selvagge" di aree metropolitane nei grandi centri dello sviluppo industriale);

- un esodo imponente dall'agricoltura, soprattutto collinare e montana, verso le altre attività;
- uno sviluppo edilizio incontrollato;
- una forte sindacalizzazione;
- una entrata importante delle donne nel mercato del lavoro, ed una connessa diminuzione dell'economia informale (soprattutto lavoro domestico, autoconsumi alimentari-agricoli, lavori artigianali fuori mercato, etc) caratteristica di una economia rurale e non industrializzata;
- un incremento notevole dei tassi di produttività nell'industria (connesso ai paralleli incrementi di produzione industriale);
- ed una serie di altri fenomeni meno significativi al rapporto fra RE e CS.

2. una seconda fase - che potremmo definire di *consolidamento industriale* - che va dalla metà degli anni '60 alla fine degli anni '70.

In questa fase rallenta l'espansione delle attività industriali; ma, all'interno di esse, si opera uno sforzo notevole di innovazione tecnica e di razionalizzazione, e si consolida il regime finanziario delle imprese. Si consolidano e si stabilizzano i mercati internazionali ed interni; si rafforza la concentrazione delle grandi imprese, con numerose operazioni di fusione.

Nello stesso tempo in alcune regioni dell'Italia centrale si estende (per alcuni settori dell'abbigliamento, del tessile, della meccanica, della farmaceutica, ed altri) lo sviluppo di piccole e piccolissime imprese, nate da fenomeni quali il lavoro a domicilio, il subappalto, e qualche sviluppo cooperativo (benché il movimento cooperativo, quello di finalità produttiva - e

non di consumo - viene assorbito - malgrado la diversa natura giuridica - nella logica della grande impresa e del grande capitale). Si cominciano a sperimentare diverse esperienze di "decentramento" industriale.

3. una terza fase, che si può tranquillamente chiamare di *de-industrializzazione*², e che va dalla fine degli anni '70 ad oggi.

Si é appunto in presenza di una diminuzione di occupazione industriale, non più solo "relativa" ma anche assoluta, tutto a vantaggio dell'occupazione detta "terziaria".

Ciò non arresta, ma anzi incrementa, il fenomeno di elevati tassi di produttività nei più ridotti e più dinamici settori industriali, mettendone altri in seria crisi, sia rispetto all'industria competitiva extraeuropea che europea, sia all'interno di ciascun settore fra imprese dinamiche e imprese marginali. Si estende per contro l'area dell'intervento pubblico di risanamento e di sovvenzione di attività extraindustriali che non crescono spontaneamente sulla spinta del mercato. E si accresce altresì l'area della economia informale, sia pure di tipo del tutto diverso di quella che invece era declinata nella fase di industrializzazione spinta.

Non solo si arresta il movimento di concentrazione nelle aree metropolitane, ma si produce un fenomeno inverso di crescita dei piccoli centri, sia quelli intorno alle grandi città (come naturale effetto di "spill-over" delle stesse), ma anche di quelli, autonomi, che non subiscono l'effetto di vicinanza dei grandi centri, ma che vengono prescelti come sede di nuove attività sia secondarie che terziarie; infatti questi ultimi centri vengono avvantaggiati dalla diffusione ed incremento dei consumi pubblici (territorialmente non dipendenti dal reddito prodotto), e dalla espansione della economia pubblica, per se redistributiva, ad un punto tale che essa rischia di compromettere, anziché aiutare l'assunzione di una capacità di sviluppo autonomo da parte delle aree tradizionalmente marginali dello sviluppo (come il Mezzogiorno).

²É superfluo notare che l'uso di tale parola non dovrebbe richiamare un ritorno all'indietro a situazioni "pre-industriali", ma solo un avanzamento caratterizzato da un "declino" della produzione e occupazione industriali nel processo economico generale, avanzamento d'altra parte reso possibile solo da una intensificazione di alcune attività industriali. In questo senso il termine é stato largamente adottato da quasi tutta la letteratura che ha fatto oggetto di studio le trasformazioni economiche degli anni '70 in poi.

3. Regolazione economica e Concertazione sociale nella fase di "industrializzazione spinta" (1945-1965)

La RE in questa prima fase si é concentrata nello sforzo di assicurare la massima libert  di azione ai gruppi industriali che si cimentavano nella ricostruzione e nello sviluppo degli investimenti, cercando di adottare una politica sociale che eliminasse il pi  possibile ragioni al conflitto sociale.

Si attu  - soprattutto nel sud - una "riforma agraria" orientata alla creazione della piccola propriet  contadina, riforma che serv , senza numerosi contraccolpi istituzionali, a emarginare una classe di grandi proprietari terrieri, che erano stati peraltro incapaci di trasformare il loro tradizionale e consolidato potere proprietario in un'intrapresa economicamente efficace e redditizia, conforme agli sviluppi tecnici e di mercato dell'agricoltura. Bisogna anche riconoscere che questa loro incapacit  era suffragata dalla natura dei terreni in questione: giacch  anche a riforma avvenuta, la piccola propriet  coltivatrice che la riforma cred  é stata travolta dall'evoluzione tecnico-economica dell'agricoltura, rivel  le stesse incapacit , e fu anche essa emarginata: quasi la totalit  degli insediamenti realizzati, con mezzi pubblici rilevanti, sono divenuti aree di esodo rurale e aziende abbandonate, con uno spreco di mezzi collettivi notevole. C'  da domandarsi se quelle aree, ove fossero rimaste - senza investimenti inutili - allo stato "brado", non avrebbero rappresentato per le comunit  regionali (e per l'intera comunit  nazionale) cui appartengono un patrimonio economico naturale assai pi  importante di quello odierno!

Questa é stata anche la fase in cui si é iniziata e perseguita una massiccia esecuzione di opere pubbliche di infrastrutturazione delle aree del Sud (il "Mezzogiorno"): dighe, acquedotti e fognature, strade, bonifiche e irrigazioni, che - come la "riforma agraria" - non hanno dato risultati tangibili a causa dei mutamenti di condizioni che nel frattempo si sono verificati nel contesto sociale e urbano (mutamenti che adottando una opportuna "pianificazione" economica e sociale potevano essere previsti e tenuti sotto controllo). Inseguendo i bisogni emergenti, non si sono fatti i conti con i fattori di cambiamento che quelli nascondevano. Le lentezze burocratiche hanno fatto il resto³.

³La letteratura sull'esperienza "meridionalistica"   sterminata. Per un maggiore approfondimento degli argomenti, qui solo accennati, di critica radicale alla politica economica italiana di intervento nel Mezzogiorno, senza programmazione e senza valutazione dei risultati, si veda un mio scritto del 1977 (Archibugi, 1977), anch'esso fondato su un largo sguardo storico dell'intervento statale nel Mezzogiorno fino ad allora.

Sul piano industriale, la RE in questa fase si é trovata a gestire una serie di settori industriali in crisi, ereditati dal fascismo (come "partecipazioni azionarie" dello Stato create all'epoca del "forcing" industriale autarchico). Gli enti gestori di queste partecipazioni hanno assorbito e "bruciato" una grande quantità di risorse finanziarie pubbliche; essi hanno sopravvissuto in molti casi a vantaggio indubbio dei livelli di occupazione, ma a giudicare del loro stato odierno, salvo quanto é avvenuto in alcuni settori innovativi e particolari di esso (in cui l'iniziativa privata si sarebbe comunque dimostrata carente) é dubbio dire che non abbiamo costituito un grande "pozzo nero" di risorse sprecate. Quanto poi questo spreco debba essere calcolato nella funzione di produzione dello sviluppo industriale intenso del settore privato, e quanto a risorse totalmente sterilizzate, é difficile dirlo.

Dal punto di vista suo più specifico, la RE in questo periodo é stata minima: si é limitata a salvaguardare (fra l'altro con successo modesto: e c'è da domandarsi se tale scarso successo non sia stato un bene) la stabilità di certi equilibri monetari. Tali equilibri tuttavia non si sono avuti: la inflazione in Italia é stata sempre superiore ed endemica rispetto agli altri paesi occidentali, e la domanda é stata sempre sostenuta, senza per questo realizzare la piena occupazione.

Per il resto la RE si é limitata a far quadrare - anche qui senza molto successo - i bilanci annui dello Stato, a migliorare le entrate fiscali dello Stato (in una situazione, allora, di fortissima evasione contributiva), a tenere ordinato il sistema pubblico (parafiscale) delle protezioni sociali (peraltro ereditato anch'esso dal fascismo), che ha costituito tuttavia un altro canale di finanziamenti continui.

La Concertazione sociale (CS) in questa fase, si é sempre e soltanto limitata alla contrattazione collettiva.

In questo periodo di "industrializzazione spinta" i sindacati si sono assai rafforzati (senza perdere tuttavia il loro carattere partitico ed ideologico, tipico di sindacati di economia tradizionale e poco industriale)⁴. E la loro capacità contrattuale, generalmente debole, fu all'inizio garantita dall'intro-

⁴La subordinazione storica dei sindacati ad una "visione" politica della società e ai partiti politici che la esprimono, è funzione della loro debolezza strutturale, che è un riflesso della debolezza dell'apparato industriale. Un approfondimento per l'Italia di questo rapporto di "debolezze" è stato esaminato in una mia relazione a Berlino del 1958, all' "Hochschule Institute für Wirtschaftskunde", (Berlino 7 juni 1958) (Archibugi, 1958); questa relazione è stata poi ristampata con modifiche, da H.Bartoli, nei *Cahiers de l'Institut Supérieur d'Economie Appliquée*, (Archibugi, 1962).

duzione di "automatismi" salariali rispetto all'inflazione per garantire il salario reale.

Per quanto riguarda i miglioramenti, in questo periodo tuttavia i sindacati hanno realizzato una più elevata capacità contrattuale scegliendo - non senza opposizioni e resistenze interne - di articolare la negoziazione dei salari e di altre condizioni di lavoro non solo ad un livello di settore industriale e categoriale "nazionale" (i cui difensori sostenevano come fattore di unità nella lotta e di uguaglianza nei risultati, mentre in realtà si traduceva in "rendite di posizione" per le imprese più efficienti, in quanto i salari venivano regolarmente fissati a livelli sopportabili dalle aziende "marginali" nel mercato), ma anche a livello di singole unità produttive, secondo le diverse situazioni e i diversi livelli di produttività. Nacquero in questo periodo i contratti integrativi di azienda, che diedero molta flessibilità al mercato del lavoro e rafforzarono molto il potere sindacale anche nelle aziende⁵.

Ciò inoltre - insieme anche a fattori di progresso culturale generale - ha migliorato anche la consapevolezza e la partecipazione dei lavoratori (nonché la loro formazione culturale e civile).

Ma la concertazione a livello nazionale da parte dei sindacati é rimasta, in questo periodo, alquanto formale e mistificatoria. Tanto che in tutti i sindacati "ideologici" si argomentava l'utilità per i dirigenti sindacali di sedere in parlamento nelle file dei partiti di appartenenza, proprio allo scopo di "partecipare" meglio alla formazione delle decisioni politiche interessanti i lavoratori, data l'assenza di una efficace concertazione sociale al di fuori del Parlamento.

La CS dei ceti industriali e produttivi (per esempio i coltivatori diretti) é stata - in questa fase - assai più efficace (ottenendo misure legislative e amministrative di loro vantaggio, con intenti generalmente protezionistici che non hanno avvantaggiato i consumatori e lo sviluppo). Per fortuna l'iniziato e perseguito processo di unificazione dei mercati europei ha ostacolato le pretese imprenditoriali nella CS, che talora si valevano - come sempre e ovunque - del ricatto occupazionale, per ottenere il sostegno collusivo dei sindacati, in assenza di scelte consapevoli e programmatiche. D'altra parte non bisogna neppure dimenticare che in Italia, in modo del tutto particolare, i ceti industriali e produttivi sono stati quelli più influenti, anche

⁵La svolta nella politica salariale dei sindacati italiani, dapprima proposta dalla Cisl (Confederazione italiana dei sindacati liberi), e poi seguita, sebbene con riluttanza, da tutto il movimento sindacale, anche quello di osservanza comunista, è documentata da un mio scritto dell'epoca sui rapporti fra "pianificazione economica e contrattazione collettiva" (Archibugi, 1957).

elettoralmente, sui partiti di governo (soprattutto quello di maggioranza, la DC), perché i ceti operai erano soprattutto influenti sui partiti di sinistra (comunista e socialista) estromessi dal governo per ragioni anche internazionali, in quanto ancora legati al fronte dello stalinismo (con tutte le pregiudiziali politiche che ciò implicava per tutti i sinceri democratici di ogni strato sociale). Questi partiti di sinistra (dal 1965 solo il PC) hanno perciò - per loro propria responsabilità - significato a lungo voti "congelati" all'opposizione.

La CS dei ceti industriali ha garantito comunque la efficacia operativa dei meccanismi che hanno presieduto allo sviluppo intenso dell'industrializzazione nel periodo. In realtà l'esistenza di un Governo abbastanza pro-ino all'influenza industriale ha assicurato il massimo di efficienza del processo industriale, senza contraddizioni e remore. Ma ha allontanato la possibilità di introdurre altrettanta efficienza nel sistema pubblico, e un grande spreco sociale.

Ed ha allontanato la possibilità di portare i sindacati da una posizione tradizionalmente rivendicativa, e tutto sommato inefficace sulla RE, ad una posizione cooperativa e tecnicamente più consapevole, e di maggiore incidenza sulla RE.

4. La Regolazione economica e la Concertazione sociale nella fase di "consolidamento industriale" (1965-1980)

La seconda fase del processo di industrializzazione ha manifestato e rappresentato un processo di "consolidamento". Ma ha dovuto affrontare i primi sintomi di un apparato industriale che veniva fortemente selezionato dalla sfida dei mercati aperti che la creazione della CEE e tutta la politica economica e commerciale internazionale determinavano. Molti hanno parlato di "razionalizzazione" del capitalismo italiano; è stato certamente un processo di razionalizzazione; e poiché la struttura della produzione era largamente in mani di capitale privato si può anche accettare quella espressione. Ma tale processo sarebbe stato comunque necessario sotto qualsiasi regime economico che volesse confrontarsi con gli sviluppi tecnico-produttivi in pieno sviluppo in tutto il mondo.

Intanto, l'intenso sviluppo industriale della fase precedente aveva lasciato un largo scampio fra una rapida modernizzazione della attività industriale, e il livello dei servizi pubblici e sociali rimasto ancora allo stato prebellico. Si tentò perciò per prima cosa di armonizzare sviluppo industriale e sviluppo sociale in una visione organica e controllata di "programmazione economica". È stato un tentativo coevo a quello emergente

nello stesso periodo (ove più ove meno, ove prima ove dopo) in tutti i paesi occidentali.

Si elaborò un "Piano" nazionale (1965-69), di carattere molto generico come quadro contabile (e quindi insufficiente come quadro vero di riferimento di una RE quantitativa), e troppo dettagliato in alcune operazioni istituzionali, senza che se ne facesse una verifica quantitativa dei costi, e quindi delle fattibilità. Si crearono o si riformarono istituzioni atte a gestire la programmazione economica. Ma non si introdusse una "procedura" legislativa che mettesse in orbita un veritiero sistema di CS sul Piano (con forze sociali, imprenditori e sindacati, e istituzioni di rappresentanza regionale).

Dopo alcuni anni di tentativi di mettere in orbita un sistema di programmazione economica generale, in fase di predisposizione del secondo piano, il meccanismo si inceppò e progressivamente entrò in disuso. Si incominciò a parlare - come succedaneo - di "programmazione per progetti" o di programmazione "per settori", proprio per sfuggire e negare la logica stessa della programmazione, che è quella appunto di coordinare progetti, settori, "riforme", spese, etc. in un tutto organico, che faccia valutare e scegliere priorità e interdipendenze.

La CS sul "piano" non riuscì mai - come si è detto - a realizzarsi seriamente. E ciò è stato il fattore principale e definitivo di fallimento del processo di programmazione. Essa coagulò e massimizzò - dopo una prima ventata di moda e di infatuazione non suffragata da una adeguata ricerca e impostazione tecnica - le diffidenze, resistenze e opposizioni un pò di tutti:

- dei *partiti di opposizione*, ovviamente, aventi una forte influenza su una parte cospicua dei sindacati, che accusarono il piano di essere un tentativo dei partiti di governo di "razionalizzare il capitalismo" (pochi anni dopo, in assenza di altre serie proposte, il PC fece il pianto del cocodrillo e si fece portabandiera di una programmazione identica a quella che aveva osteggiato, quando ormai era stata del tutto accantonata);
- dei *ceti industriali*, che sentirono che non avrebbero più avuto il pieno controllo della RE come lo avevano avuto nella fase precedente (ma gli strati più evoluti e dinamici dell'industria, si mostrarono, invece, i più convinti supporters della programmazione, garantendo la loro collaborazione, perché ne avvertivano la utilità e necessità in una fase appunto di consolidamento e di razionalizzazione dello sviluppo "selvaggio" delle attività avutosi nella fase precedente);
- dei *sindacati*, anche quelli "democratici" e non legati alle opposizioni, che in parte per impreparazione, in parte per complessi di inferiorità, hanno temuto nella programmazione economica, un imbrigliamento

della loro libertà di azione contrattuale e quindi della loro autonomia, e contribuirono a rifiutare quel poco di procedure che si stavano mettendo in piedi (ma di lì a poco avvertirono la debolezza di usare il proprio strumento contrattuale senza la garanzia di una RE e di una CS conformi ai risultati attesi, e sempre messi in giuoco dalle "politiche" monetarie, fiscali etc. unilaterali del governo e indipendenti dai sindacati, in assenza di CS sul "piano");

- dei *partiti di governo*, infine, che sentirono - nei loro quadri politici più legati a lobbies settoriali e regionali - di venire a perdere delle possibilità di esplicare il potere discrezionale esercitato direttamente sui Ministri della spesa, soprattutto perché il coordinamento della spesa governativa diventava il primo diretto prodotto della programmazione. Inoltre, i partiti furono altresì intimiditi dal sorgente regionalismo, giacché tra le riforme rese possibili alla fine degli anni '60 vi fu l'istituzione delle Regioni come enti politici autonomi; istituzione che malgrado prevista dalla Costituzione fin dal 1947, era stata lasciata sopire fino allora. Le Regioni diffidarono subito il governo centrale di voler compromettere la loro libertà di decisione rivendicando alla "programmazione regionale", intimamente legata a quella del territorio, la "competenza" di decidere su molti delicati aspetti della programmazione nazionale (che veniva accusata di "centralismo"). Ed ogni coordinamento interregionale fu frustrato dal rifiuto di approvare una legge sulle procedure della programmazione che appunto avrebbe potuto e dovuto fissare le modalità e lo "scadenario" della CS fra governo, Regioni e forze sociali.

Dunque, questo tipo di RE - rappresentato da un sistema avanzato di programmazione economica, globale, articolata e concertata - in questa fase venne meno. Fu rapidamente sostituito da programmi di spesa sociale (in conto capitale, cioè in investimenti, e in conto corrente, cioè in consumi) sui quali si era accumulata dagli anni precedenti - come si è detto - una vigorosa domanda sociale, anche dei sindacati. Questo indirizzo si chiamò enfaticamente "politica delle riforme" che per lo più consistette in leggi di spesa finanziaria pubblica che, dietro le parole, mirava più agli occupati che non agli utenti. Si aprì così il rubinetto nel campo della scuola, della sanità, della casa, dei trasporti, dell'assistenza sociale, senza preventiva programmazione e valutazione dei risultati da ottenere e senza contabilità complessiva delle risorse da impiegare e della loro disponibilità reale. Si spinse l'impegno di spesa nella ricerca di un "welfare state" onnipresente, ma senza serio impegno a renderlo "efficiente" nella esecuzione e nei servizi che produceva.

In questa direzione, RE e CS arrivarono a risultati quantitativamente rilevanti. La spesa pubblica, in proporzione al Prodotto nazionale, é aumentata quantitativamente in questo periodo al punto di raggiungere i livelli di quota di quasi tutti i paesi occidentali con un *welfare state* sviluppato. Ma anche il deficit del bilancio pubblico - a causa di questa espansione - ha raggiunto quote assai superiori a quelle degli stessi paesi (e questa é la specificità del fenomeno italiano).

Un effetto diretto di questa situazione é stata - ovviamente una sostenuta inflazione. Non solo l'inflazione indotta dal cosiddetto shock petrolifero (nel frattempo intervenuto) che per verità in Italia, come altrove, non ha intaccato che assai lievemente e per breve periodo il ritmo della attività produttiva e la dislocazione delle risorse e dei redditi reali. (L'inflazione generalizzata a seguito dello shock petrolifero, infatti - essendo il prodotto di una traslazione sui prezzi di offerta dei beni e servizi, che in Italia era largamente automatica data la presenza di molte indicizzazioni dei prezzi, soprattutto del lavoro e dei capitali, ha garantito, anzi, che tale shock petrolifero non si tramutasse in squilibrio di risorse reali sia all'interno del paese, tra percettori di reddito, che all'esterno, tra importazioni ed esportazioni).

Si tratta invece dell'inflazione attribuibile al disavanzo pubblico, quando non ha potuto finanziarsi che con l'indebitamento e con la svalutazione del metro monetario. Tale inflazione é quella - tutto sommato - risultante come "differenziale" in Italia rispetto agli altri paesi europei e industriali (l'inflazione "a due cifre" rispetto a quella "ad una cifra").

Come ripiego alla programmazione economica di medio e lungo periodo, ci si é limitati ad introdurre in questa fase una programmazione di bilancio pluriennale (tre anni) che ha inevitabilmente fallito, per assenza di parametri reali adeguati; ed una "manovra di bilancio" di scadenza annuale, che a dispetto delle sue pretese, non é riuscita mai a giustificare in modo coerente né i vincoli che venivano declamati, né le permissività che venivano praticate⁶.

Fra le riforme sociali che la CS ha creduto di introdurre in questo periodo é la legiferazione di uno "Statuto dei lavoratori" contenente una serie di regole "non-economiche" a garanzia dell'occupazione e delle condizioni di lavoro. Tale Statuto ha avuto però come effetto quello di diminuire la presenza contrattuale del sindacato nelle aziende e nel paese, e assumendo il

⁶Una specifica analisi critica dell'indirizzo che la RE ha assunto dopo l'abbandono della programmazione economica e dopo la "politica delle riforme" (indirizzo che vide anche i comunisti consenzienti) é in un mio pamphlet: *Il compromesso economico. Per una analisi critica della politica economica italiana del biennio 1977-78*. Edizioni Lavoro, Roma 1979.

grado di rigidità del mercato del lavoro. Esso ha costituito un tal peso, specie per le piccole e medie aziende, che - essendo in presenza sempre di una cronica disoccupazione - si sono favoriti, nei settori nuovi e dinamici del mercato del lavoro i rapporti extra-contrattuali, favorendo la crescita di una economia "sommersa", che data la pesantezza di alcuni regimi contrattuali, potrebbe essere semplicemente definita "informale" o addirittura "libera". Perciò si potrebbe anche dire - da un altro punto di vista - che lo Statuto dei lavoratori si è inserito fra le "riforme" di questo periodo come un ulteriore elemento che ha caratterizzato il consolidamento delle attività, ma attraverso il raggiungimento di livelli di produttività in circostanze suscettibili di sopportarne gli oneri (sociali e non-economici) connessi. Esso può essere pertanto considerato un fattore che ha contribuito al cambiamento e alla razionalizzazione industriale attraverso l'introduzione di tecnologie risparmiatrici di lavoro⁷.

5. Regolazione economica e Concertazione sociale nell'ultima fase di "de-industrializzazione" (1980-1990)

Siamo giunti alla terza fase (quella che inizia con gli anni '80) che è segnata da due fenomeni opposti ma coesistenti, e perfino convergenti.

La produttività industriale (ed anche quella di alcuni settori del terziario commerciale, commerci e banche per es., in cui i processi di lavoro vengono fortemente automatizzati e informatizzati) raggiunge tassi di crescita mai conosciuti prima; nello stesso tempo essa restringe fortemente il suo contributo sia al prodotto che - ancor più - all'occupazione nazionale.

Infatti l'espansione maggiore di occupazione si ha nei settori della PA e dei Servizi privati (professionali, culturali, turistici, ricreativi, etc.) in cui i saggi di produttività, malgrado l'uso di strumenti moderni di telematica e informatica, rimangono (come nella tradizione) strutturalmente bassi se non addirittura nulli, non essendo legati alla quantità ma alla qualità dell'output.

⁷É di questo periodo, un'altra iniziativa della CS, finalizzata a rendere socialmente agevole il consolidamento industriale: quella di fare intervenire lo Stato, con un temporaneo sostegno integrativo, al pagamento di parte del salario di lavoratori di imprese che dovessero ridurre i livelli produttivi e quindi l'occupazione, o attuare delle ristrutturazioni tecniche mirate all'incremento della produttività e alla diminuzione dei costi. L'istituzione connessa a queste operazioni si è chiamata "Cassa integrazione guadagni" e la sua gestione ha dato luogo a molte "deviazioni" e a molti abusi.

Ciò reca un abbassamento drastico dei tassi generali di produttività, che si identificano largamente con quelli dello "sviluppo". Questa fase muta radicalmente, criteri e paradigma legati al concetto tradizionale di "sviluppo", influenzando quindi anche sui criteri della RE e della CS.

L'espansione del settore della PA e il suo peso complessivo sul PIL, in questa ultima fase, tendono ad arrestarsi (se non addirittura accennano ad un rinculo). Emergono nel contempo nuove attività produttive di natura privata ma non finalizzate al profitto (non-profit), che erodono, o rendono ridondanti, sia attività private tradizionalmente orientate al profitto, sia attività precedentemente pubbliche alle quali vengono preferite l'iniziativa privata di tipo cooperativo ed associativo.

Quest'ultima tendenza é legata alla "crisi" del welfare state, come é stata chiamata ripetutamente (e a cui faremo cenno più avanti).

Abbiamo - con altri studiosi europei del fenomeno - identificato questo nuovo emergente settore di attività, per la sua importanza e per la sua specificità, come un "terzo sistema" dell'economia, che si aggiunge a quello dell'economia di impresa (orientato al profitto) e dell'economia pubblica (orientato alla erogazione libera di servizi di interesse generale). Nel "terzo sistema", che si potrebbe anche chiamare il sistema della "economia associativa"⁸, l'interesse non é più generale, ma risponde ai desideri e alle aspirazioni dei soggetti che ne promuovono le attività e nulla più; esso può anche agire "nel" mercato, ma non "per il" mercato (non altrimenti che l'economia pubblica). Esso non vende, ma consuma i suoi prodotti autonomamente (il futurologo Toffler lo chiama il settore della *pro-sumptions*, dei produttori-consumatori)⁹.

La crescita di questo settore, va incontro, fornendo alternative valide, alla crisi del *welfare state* e ai bisogni di profondi cambiamenti nella sua

⁸In Francia é stato chiamato il settore dell' "Economia sociale" e alla sua gestione politica incaricato perfino un membro del gabinetto del Governo. In Usa è chiamato "Independent Sector" e ha dato luogo ad una grande diffusione di iniziative, per l'impulso anche di una vasta associazione promozionale. Si veda come studi emblematici: per la Francia, J.Moreau 1982); per gli Usa, Independent Sector (1992) e V.A.Hodgkinson (1989). Il "terzo" settore, o sistema, dell'economia ha trovato ancora poco approfondimento teorico circa il suo funzionamento in termini di logica comportamentale, e circa gli effetti della sua presenza nell'economia come un tutto. Tuttavia è doveroso segnalare i pionieristici studi raccolti da Burton A.Weisbrod (1977), il programma di studi sulle organizzazioni non-profit presso l'Università di Yale (detto "Ponpon"), di cui una prima importante manifestazione nel volume di saggi raccolti da S.Rose-Ackerman (1986), ed alcuni interessanti lavori quali quelli di H.Hansmann (1986) e Dennis Young (1983).

⁹Si veda Toffler, 1980, cap.26. Chi scrive ha fatto oggetto del "terzo settore" un rapporto preparato ad una Conferenza internazionale dell'Ocse su "Cambiamenti strutturali e crescita dell'occupazione" (Parigi 1983): si veda Archibugi, 1985a.

gestione. L'aumento della spesa sociale pubblica, con ruolo diretto dello Stato, che ha caratterizzato come si è detto la seconda fase dell'evoluzione dell'economia italiana, quella del consolidamento industriale, è entrato (non altrimenti che nelle economie occidentali nel loro complesso) in crisi soprattutto dal punto di vista dei suoi risultati in termini di qualità dei servizi, rispetto agli enormi costi sociali che rappresenta.

Tale crisi nasce dalla valutazione economica dei costi e dei benefici dei servizi stessi. Da un lato i bisogni degli utenti, con l'incremento generale del benessere e dei redditi, si sono sofisticati, per ampi strati della stessa utenza. Dall'altro la qualità dei servizi ha deluso fortemente, anche rispetto alle analisi dei costi che questi servizi fanno sopportare alle finanze pubbliche. Si è dimostrato che la amministrazione dei servizi del welfare state è farraginosa ed inefficiente, in quanto la natura pubblica del servizio lo rende poco flessibile e poco adattabile ai reali bisogni della utenza. Inoltre si sono manifestati disservizi dovuti alla burocratizzazione, alla politicizzazione, alla creazione di forme di parassitismo e di sfruttamento indebito della utenza e infine di malversazione nelle gestioni. Sono i difetti noti e classici dello statalismo¹⁰.

Il *welfare state* si è proposto pertanto come un fattore notevole di spreco sociale, senza risolvere il problema di assistere e servire adeguatamente alcuni strati sociali a basso reddito veramente bisognosi (per quanto fortunatamente sempre in diminuzione lungo le tre fasi evolutive indicate).

Il caso emblematico è quello del Servizio sanitario nazionale. Contrariamente ad alcune proposte strutturali avanzate in alcuni ambienti sindacali italiani (dalla Cisl alla fine degli anni 50), la scelta che fu fatta in Italia - alla fine degli anni 60 - è stata quella di un Servizio Nazionale della Sanità e delle Pensioni generalizzato per tutti, onnicomprensivo, indipendente dalle capacità contributive degli utenti. Si è così realizzato un servizio costosissimo, che per essere disponibile a tutti è condannato a sprecare risorse, senza fornire un buon servizio a chi ne ha veramente bisogno. La proposta alternativa¹¹ era quella di lasciare oltre uno zoccolo essenziale, destinato ai veri bisognosi, una certa ampiezza alla organizzazione associativa

¹⁰Per una più approfondita analisi da parte dell'autore della crisi del *Welfare State* (crisi che è stata oggetto comunque di una sterminata letteratura negli ultimi due decenni) si veda un rapporto presentato alla Conferenza promossa dall'Università di Roskilde (DK) sul tema "Comparative Systems of Welfare" (Archibugi, 1994).

¹¹Per questa proposta si veda lo studio *La sicurezza sociale e il Sindacato*, pubblicata dall'Ufficio Studi della CISL, nei "Quaderni di studi e documentazione", n. 9, Roma 1959. I contenuti propositivi dello studio, che era stato presentato agli organi della CISL nel luglio 1957, furono assunti in una Risoluzione del Comitato esecutivo "per un programma di attuazione del piano di sicurezza sociale", nel gennaio 1958.

dei privati (e dei sindacati), incentivandoli con contributi legati al loro autonomo concorso, e rimanendone privatizzata la gestione, per assicurare un potere maggiore di controllo agli "utenti-proprietari" della gestione stessa.

Tutto ciò potrebbe diminuire il carico sul bilancio statale, evitare gli sprechi tipici dello statalismo, eliminare il parassitismo burocratico, e migliorare la qualità dei servizi per gli utenti (sia i veri bisognosi dell'assistenza totalmente pubblica, che gli altri). Ed é in questa direzione, che - ancora con forme confuse e approssimative - si sta orientando sia l'opinione pubblica che quella politica, senza però trovare ancora - specialmente nei sindacati - progetti adeguati di ulteriore riforma.

La RE in questa fase, finalizzata ad equilibrare essenzialmente la spesa pubblica e ridurre i forti disavanzi che la politica sociale ha indotto dalla seconda fase in poi, tenta oggi di arginare la domanda sociale (e politica) attraverso "tagli" effimeri e di scarsa incidenza; e non riesce invece a canalizzare l'iniziativa privato-collettiva verso una sua piena esplicazione, che sarebbe il miglior modo di alleggerire il carico della finanza pubblica senza diminuirne le finalità e l'efficacia.

La CS sull'insieme degli impieghi sociali del reddito, si é resa in questa fase caotica e disordinata, quindi difficile ed episodica, e fondamentalmente contraddittoria (perdendo quindi di credibilità e prestigio) per l'assenza di una "contabilità sociale" adeguata, che permettesse a negoziatori e decisori di conoscere bene i termini quantitativi delle scelte in questione. Il ruolo distorto del sistema di contabilità economica in vigore rispetto ad una corretta valutazione del reale benessere dei cittadini, è stato da molto tempo messo in evidenza nei più qualificati ambienti della statistica economica.¹² E ciò malgrado ogni ragionamento corrente di politica economica è impostato tuttora sulla base di evidenze "quantitative" false e bugiarde rispetto al reale benessere che può essere "negoziato" in sede di CS.

L'importanza che nella vita del cittadino-lavoratore ha non solo il livello del reddito salariale (o comunque legato al suo posto di lavoro) ma anche la sua posizione di utente dei servizi pubblici e di consumatore ha messo in crisi l'organizzazione sindacale tradizionale, che rischia di essere bypassata da un "movimentismo" nuovo (orientato ai bisogni ambientali, urbanistici, alla qualità dei consumi, alle condizioni di utente dei servizi, al

¹²Per es. in molti lavori del "National Bureau of Economic Research (Nber)" di New York, fondato negli anni trenta da Wesley C. Mitchel, e che da qualche decennio può considerarsi il fulcro della discussione sulla "riforma" dello Sna (System on National Accounting). Una Conferenza famosa del 1971 del Nber, presso l'Università di Princeton, sulla misura dei risultati economici e sociali (v. Moss, ed. 1973), ospitò contributi importanti, fra altri, di Kutznets (1973) e di Nordhaus e Tobin (1973).

turismo e allo svago, etc.) che coglie nuove esigenze e nuove realtà vitali per la qualità sociale e della vita. Tutto ciò esigerebbe un nuovo tipo di contrattazione collettiva del sindacato, portata meno sulle condizioni di lavoro che sulle condizioni di vita; ma per far ciò il sindacato dovrebbe porsi come interlocutore contrattuale del governo, non solo su questa o quella spesa sociale, ma sulla gestione complessiva dell'economia e dell'allocazione finale delle risorse, di cui quelle pubbliche diventano sempre più uno strumento strategico. Altrove la ho chiamata "contrattazione di piano",¹³ e sarebbe la forma moderna della CS in una fase di deindustrializzazione e di emergenza di una società "post-industriale". Ciò esigerebbe altresì un rinnovamento radicale della concezione del sindacato tradizionale.

Qualche sprazzo di consapevolezza si è fatto largo, sia pure insieme a mille ambiguità, nei sindacati, in proposito. Sul finire degli anni '70 (agli inizi pertanto di questa fase di "de-industrializzazione") i sindacati italiani unitariamente si fecero portatori di insistenti richieste per una programmazione concertata dello sviluppo economico, degli investimenti sociali e produttivi da realizzare, delle condizioni di una politica dei redditi capace di garantire un equilibrato sviluppo degli investimenti e della occupazione, specialmente nel Mezzogiorno¹⁴.

Ma anche questo piano triennale (detto "piano Pandolfi", dal nome del Ministro del Bilancio che lo produsse) non era altro che un esercizio di far

¹³ In uno scritto *Sui nuovi compiti del Sindacato*, in Archibugi, et al., *La gestione sindacale oggi*, Edizioni Lavoro, Roma 1978, (p. 47-70).

¹⁴ In un famoso documento approvato in una Assemblea dei quadri sindacali (all'EUR, a Roma nel febbraio 1978) la Federazione unitaria dei sindacati italiani chiese una "saldatura tra azione a breve e quella a medio" per la realizzazione del pieno impiego delle forze di lavoro, affermando che questa saldatura poteva avvenire solo "a mezzo della riorganizzazione di una seria e coerente programmazione basata su un preciso quadro contabile che consenta di definire fattibilità sia dei piani settoriali che dei piani territoriali ai livelli voluti // ". La Federazione sottolineò, nel documento, "la necessità che la programmazione divenisse da un lato processo articolato ad alta partecipazione alle decisioni e alle azioni, e perciò processo né tecnocratico né autoritario, e dall'altro rigoroso strumento della compatibilità tra rivendicazioni e risorse reali". Successivamente (nel febbraio 1979) sempre la Federazione unitaria dei sindacati, commentando un "piano triennale" che il governo - sulla spinta ricevuta - aveva comunque predisposto, affermava che esso "che avrebbe dovuto essere un piano tutto finalizzato ad una contabilità economica complessiva da cui scaturissero le prospettive attuabili di occupazione opportunamente articolate per territorio e settori, veniva meno proprio a questa aspettativa." Le azioni che devono essere il modo di concretare in termini di contabilità reale e occupazione, i ragionamenti sugli equilibri finanziari (del piano Pandolfi), evidenziavano - per la Federazione - "la carenza di preparazione da parte del governo ad una gestione programmata delle proprie attività; che significa soprattutto: mettersi in condizione di conoscere le interdipendenze e gli effetti di decisioni e azioni intraprese in un settore o in un'area, in altri settori e aree."

"quadrare" i conti "finanziari" dello stato in una prospettiva triennale, incapace di attivare nel senso indicato dai sindacati, una "concertazione sulla destinazione reale delle risorse, entro i vincoli delle compatibilità necessarie". E perfino questo "piano" meramente finanziario, non ebbe più regolare "concertazione", ma fu sostituito da un reiterato "balletto" annuale sulla "manovra economica" discussa in sede di approvazione di una "legge finanziaria", nella quale si definivano, secondo l'antica consuetudine della formazione preventiva dei bilanci, le spese dello Stato.

In realtà, i sindacati hanno lasciato rapidamente la "presa" della programmazione, come base di un nuovo modo di negoziare con il governo, ed anche con il padronato, lasciandosi andare ad una più facile "routine" salariale e riventicativa.

Successivamente, intorno al 1980, si é ulteriormente "concertato" fra sindacati e governo sulla creazione di un "Fondo" salariale di investimenti, sul modello di alcune esperienze di "risparmio contrattuale" che si sono avute nel tempo in diversi paesi europei, in particolare scandinavi.¹⁵ L'iniziativa, se portata a termine avrebbe garantito una maggiore presenza sindacale nei programmi di destinazione delle risorse finanziarie. Ma dopo più di un anno di discussioni sulle formule da adottare (iniziativa per legge o per contratto? gestione dei sindacati, mista o solo governativa?) la proposta - come a suo tempo le procedure di programmazione, si arenò e non prese mai il largo¹⁶.

Ed anche un più recente "risultato" della concertazione sociale - nel 1983-84 - consistente in un accordo di rinuncia da parte dei sindacati di una parte degli automatismi di adeguamento dei salari al tasso di inflazione, non ha visto purtroppo gli stessi sindacati sufficientemente agguerriti per chiedere come contropartita al governo l'introduzione di un sistema a-

¹⁵ Il riferimento esplicito era alla proposta emessa dai sindacati svedesi con il noto "Piano Meidner". Ma nella CISL italiana - sia pure con molte incomprensioni e opposizioni, proposte di questo genere erano nate fin dagli anni '50. Si veda il volume, a cura dell'Ufficio studi della stessa CISL sul "risparmio contrattuale" (1965), e i riferimenti all'opportunità di inserire i sindacati anche nei processi di capitalizzazione in Archibugi (1957).

¹⁶ Il Fondo sindacale o contrattuale di investimenti avrebbe potuto mettere il sindacato in condizioni di essere il promotore (anche finanziario) di quel "terzo settore" dell'economia che abbiamo chiamato più sopra dell' "economia associativa". Questo settore trova infatti particolari difficoltà al suo sviluppo dal lato dei finanziamenti: e niente di più ragionevole che le iniziative in questo settore (che rappresenterebbe - non altrimenti che il sindacato - un settore "privato-collettivo" di attività autonomamente gestito dai lavoratori), trovassero una fonte di finanziamento proprio dal risparmio contrattuale degli stessi lavoratori, e fosse gestito dagli stessi sindacati (senza passare attraverso i trasferimenti dello Stato).

vanzato di programmazione e il rilancio del fondo sindacale di investimento. Si é perduta una buona occasione, a parere di chi scrive.

É indubbio che queste buone occasioni perdute per allargare la presenza contrattuale del sindacato (e anche di altre forze sociali) sulla RE, intesa come sistema di programmazione a medio e lungo termine (e non solo come "manovra economica a breve"), hanno indebolito fortemente il sindacato, facendogli oggi subire una grave crisi di identità. Ma é anche indubbio che sia la RE che la CS possibile stanno cambiando in Italia notevolmente di natura e di prospettiva. Come si é detto, le nuove emergenze ambientaliste, e i nuovi bisogni sociali relativi alla qualità della vita (durata del lavoro, traffico urbano, partecipazione politica, accesso alla cultura e alla attività ricreativa), stanno modificando in Italia - come d'altronde in tutti i paesi industrialmente avanzati - i paradigmi del benessere e dello "sviluppo". E ciò tende rovesciare molti schemi logici tradizionali ancora utilizzati nei ragionamenti di politica economica¹⁷.

E questi nuovi paradigmi, tipici di una società definita da taluni "post-industriale", e che sono emersi anche in Italia in quella che abbiamo definito come "terza fase" dello sviluppo del paese, si proietteranno anche nell'avvenire, influenzando sia la RE che la CS¹⁸.

6. Prospettive della RE e della CS per il 2000 ed oltre

Diamo pertanto uno sguardo rapido - per flashes significativi - alla possibile evoluzione della RE e della CS per il 2000 e oltre.¹⁹

Quanto a RE, l'esperienza ha mostrato che essa, limitandosi a realizzare degli equilibri di bilancio, monetari e finanziari, non ha affatto conseguito i suoi stessi obiettivi di equilibrio. L'inflazione, come in tutti i paesi, é stata controllata (più per fattori esterni che interni), ma non si é affatto control-

¹⁷Vi é, infatti, una specie di schizofrenia fra gli economisti, i quali da un lato non fanno che riconoscere che il GNP rappresenta ormai un sistema di conti totalmente inadeguato a rappresentare il concetto moderno di benessere economico come benessere reale dei cittadini, ma che dall'altro continuano a pensare, a ragionare ad argomentare e valutare le politiche economiche in termini di aggregati statistici fondati sul sistema del GNP).

¹⁸Ulteriori linee di una prospettiva di strategia sociale di questo tipo sono state discusse dall'autore in un rapporto per la Commissione della Comunità economica europea (Archibugi, 1993).

¹⁹Questo paragrafo riprende buona parte di argomenti già espressi nei paragrafi 9 e 10 di Archibugi, (1993)

lato il disavanzo finanziario dello Stato. La forza delle cose premerà pertanto per una gestione del tutto nuova del *debito pubblico*.

La riduzione complessiva del tasso di sviluppo tipica di una società post-industriale, ha ridotto e quasi annullato l'effetto "moltiplicatore" della spesa pubblica (di keynesiana memoria) e del debito pubblico e ha neutralizzato la tecnica, diciamo risanatrice, del "*deficit spending*". Il riequilibrio economico non avviene più attraverso lo squilibrio finanziario (così come giustamente teorizzò Keynes per la sua epoca, ancora di forte "industrializzazione" compromessa solo da una crisi di domanda e di potere di acquisto)²⁰.

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

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

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

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

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

²⁰ Keynes suggeriva una sorta di "fordismo" applicato all'intera economia di un paese: prefinanziare la domanda affinché l'incremento della produzione di massa, tipicamente industriale, che scaturiva dal pieno impiego dei fattori e dalla conseguente produttività e profittività delle imprese si traducesse in un nuovo equilibrio economico del bilancio sia dello stato che dell'intera nazione (al prezzo, magari, di un certo tasso di variazione del parametro monetario, cioè dell'inflazione).

obiettivi *in sè*, invece di essere considerati degli strumenti per il conseguimento di "altri" obiettivi, di natura socio-economica, che invece sono oggi inesistenti, appunto a causa dell'assenza di una adeguata CS.

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

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

Per associare ed integrare RS e CS, in una logica di sistema e di programmazione, occorreranno naturalmente uno sviluppo della coscienza e delle capacità personali dei leaders politici e sindacali che prenderà molto tempo, forse un tempo superiore al prossimo decennio. Spesso - e questo é stato il caso dell'Italia - quella coscienza e quelle capacità non sono covarianti della democratizzazione politica. Non é un caso che spesso la democratizzazione implica un abbassamento delle capacità e della qualità della leadership politica. In questo abbassamento, le capacità esistenti vengono accusate di "tecnicismo" o di "tecnocraticismo", o di "elitismo", e la leadership emergente si autodefinisce "pragmatica". Spesso si tratta di pragmatismo sincero e onesto; ma spesso non mette molto a trasformarsi in "pragmatismo dell'intrallazzo"²¹.

²¹ Per usare una felice espressione di G. Ruffolo, in *La Qualità sociale*, 1984.

Per quanto spiacevole possa essere l'abbassamento di qualità e capacità della leadership sindacale e politica cui può accompagnarsi²², la democratizzazione rimane comunque un corollario essenziale di una seria programmazione economica che si voglia associare ed integrare con la concertazione sociale.

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

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

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

²²Che si unisce oggi in Italia ad una diffusa delegittimazione delle forme tradizionali di rappresentanza, sulla quale non occorre aggiungere nulla a quanto si è detto e sentito)

nanziarie, a svilupparsi più speditamente, come sta avvenendo in moltissimi paesi del modo²³.

Ma per includere l'espansione del terzo sistema nella RE e nella CS dei prossimi anni, occorrerà anche lo sviluppo di una nuova contabilità sociale, giacché il terzo sistema - non essendo commerciale - opera "fuori-mercato", e con difficoltà può essere apprezzato, in bene o in male, come guadagni e/o come costi, in base ai sistemi di contabilità del Pil (che valutano la produzione, appunto, "ai prezzi di mercato"). Ed anche la valutazione "al costo dei fattori" (come avviene per il settore pubblico) sarebbe assai approssimativa, essendo già troppo approssimativa anche per il settore pubblico²⁴.

É prevedibile, dunque, che il "terzo sistema" riceverà una attenzione del tutto particolare nel prossimo decennio, a cominciare da una "regolazione" giuridica, al fine di evitare abusi ed incertezze fiscali; e per finire allo studio della sua incentivazione finanziaria (almeno nella fase di decollo delle singole istituzioni)²⁵.

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

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

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

²³Ho ampiamente sviluppato le caratteristiche storiche, la funzionalità e le promesse del "terzo sistema" e dell'economia associativa in numerose occasioni e scritti in passato. Si veda una relazione svolta ad una Conferenza intergovernativa dell'Ocse del 1984 ("The possibilities for Employment Creation in thr "Third" Sector, in: Oecd, *Employment Growth in the Context of Structural Change*, Paris, 1985), e un riassunto nella rivista della Cgil, Quaderni di Rassegna sindacale: "Un nuovo Modello di Occupazione: l'Economia Associativa", Anno XXII, marzo-aprile 1985.

²⁴Infatti se era accettabile, nella sua approssimazione quando il settore pubblico rappresentava il 10-15% del Prodotto nazionale, é del tutto inaccettabile, perché profondamente distorto, oggi che il settore pubblico rappresenta più del 50% del prodotto nazionale in quasi tutti i paesi avanzati.

²⁵In Francia per esempio si è molto avanzati nello studio delle pratiche per il finanziamento del terzo settore (si veda in proposito X.Greffe, X.Dupuis & S.Pflieger, *Financer l'Economie Sociale*, Paris 1983).

dustrializzati nell'ultimo trentennio, la durata media della giornata di lavoro é rimasta pressoché stazionaria²⁶.

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

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

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

7. Conclusioni di metodo sul significato dell'esperienza italiana rispetto ad altre possibili situazioni europee ed extraeuropee

La interpretazione della RE e della CS in Italia, nel rapido sguardo sul periodo dal dopoguerra ad oggi, l'abbiamo fortemente legata al tipo di *fase* della evoluzione economica del paese.

Con gli stessi criteri - e a maggior ragione - ciò va fatto se la dobbiamo guardare in relazione alla situazione di eventuali altri paesi, europei o extraeuropei che siano.

Alla scala europea, l'Italia si é portata nel dopoguerra abbastanza al livello strutturale degli altri paesi, anche se sussistono dei *gaps* culturali notevoli, specialmente per quanto concerne le regioni del Mezzogiorno.

²⁶Vedasi ancora W.Leontief, in collaborazione di F.Duchin, *The Future Impact of Automation on Workers*, Oxford (1986).

Per quanto riguarda la scala mondiale, ed in particolare il confronto con alcuni paesi in via di sviluppo (pvs) la questione si fa molto più complessa.

Innanzitutto vi é una grande varietà di situazioni e di casi, in quest'ultimo gruppo di paesi, data la loro eterogeneità strutturale e culturale.

E quand'anche si riconoscesse per alcuni di essi qualche affinità sia culturale che strutturale, sorgono dei specifici interrogativi; per es.: in quale "fase" - di quelle da noi descritte per l'Italia - si trova ciascuno dei paesi in questione? E inoltre: é valida la tripartizione dello sviluppo italiano (da noi proposta) per alcuni di questi altri paesi? oppure: occorre risalire più indietro, alla fase che in Italia si é avuta fra le due guerre? E poi: (domanda ancora più complessa) é proprio necessario che i diversi paesi in questione transitino per ciascuna delle fasi indicate? oppure, non possono "saltarne" qualcuna di quelle fasi (essendo in grado di conoscere e giudicare gli sbocchi di queste esperienze altrui)?

L'Italia, per esempio, rispetto al modello "classico" di sviluppo di una società capitalistica e industriale ha fatto indubbiamente dei "salti" (almeno temporali).E' assai plausibile che - nel consolidamento di un mercato fortemente "mondializzato" e in cui si stanno altrettanto fortemente globalizzando i problemi, i metodi e le politiche per affrontarli (problemi ambientali, culture, tecnologie, comunicazioni, trasporti, etc.) - si possano decisamente sconvolgere i ritmi e i passaggi "per fasi" dello sviluppo che abbiamo descritto per l'Italia.

Salti e *by-passing*, tuttavia, potranno avvenire fino ad un certo punto. Fattori "locali" di conservazione e di resistenza al cambiamento (in special modo fattori culturali, tipicamente legati alle generazioni demografiche) potranno esercitare un ruolo che non può essere né ignorato né sottovalutato. Tutta la difficoltà (e probabilmente il punto della discussione e degli eventuali dissensi) é proprio su quale sarà quel "certo punto" al quale i salti e il *by-pass* non saranno possibili.

Perciò si potrebbe generalizzare che:

"I modelli di RE e CS (del tipo di quelli descritti per l'Italia, per il passato e di quelli auspicati per il prossimo futuro - sono espressione dello status culturale di ciascuna delle comunità nazionali in cui operano, della distribuzione delle capacità personali, delle conoscenze dei vari soggetti economici in questione, degli stili di vita relativi a ciascuna di esse".

Tutto ciò é anche funzione - é vero - dei livelli di consumi e di reddito esistenti (essi stessi espressione dello "stadio" di sviluppo economico e sociale del paese stesso); ma anche dell'influenza culturale generazionale della comunità.

E bisogna altresì tener conto che certe rigidità generazionali non possono essere alterate e modificate da repentini mutamenti di reddito. Per es. in Italia abbiamo constatato che il fattore miglioramenti di reddito hanno avuto risultati non eccezionali nella politica regionale (per il Mezzogiorno) rispetto ad altri fattori sociologici e umani (cultura, stili di vita, etc.), se non attraverso il fattore del ricambio generazionale (ed anche questo con molta vischiosità ...): ed è pertanto quest'ultimo fattore generazionale che ha "dettato" in definitiva il ritmo del cambiamento.

Tuttavia questi mutamenti generazionali possono essere "programmati", cioè divenire oggetto di quella RE (o meglio PE) e di quella CS, di cui si è detto.

Si possono orientare scelte (e relative valutazioni) di breve e medio periodo, a obiettivi di più lungo periodo.

Le incertezze che - si dice spesso - aumentano nel più lungo periodo non necessariamente devono negare la opportunità di tali scelte. Oggi si hanno importanti mezzi tecnici di monitoraggio dei fenomeni, da permettere periodici aggiustamenti e le opportune verifiche temporali delle scelte stesse.

Tutto ciò è sempre meglio che disertare la programmazione e procedere, in una caotica assenza di scelte effettive, con decisioni o avventate o "a tentoni". Cioè con "decisioni senza scelta".

Non è da escludere che storicamente questo sia stato il fattore che ha fatto declinare alcune economie, i cui stadi di partenza non erano così inferiori a quelli di paesi che in seguito hanno realizzato quello sviluppo leader che oggi si vuole raggiungere ovunque.

Ecco perché, tutto sommato, sarei del parere che la RE e la CS possano essere orientate ad un processo avanzato di programmazione, indipendentemente dalla natura e dalla fase di sviluppo del paese in questione. Si tratterà di orientarne i contenuti in modo adatto ai problemi specifici di quello stesso paese. Ma il metodo ci sembra da salvare e da raccomandare, ovunque.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Archibugi F. (1957), "Pianificazione economica e contrattazione collettiva. appunti per una definizione teorico-pratica del loro rapporto con riferimento all'Italia", Relazione al "Congresso sulle iniziative nazionali e locali per la piena occupazione" (Palermo, 1-3 novembre 1957), ristampata in: *Studi Economici*, Vol.XIII, N.6, nov.-dec.-1958.
- (1958), *Die Evolution der Italienischer Gewerkschaftsbewegung*, Hochschule Institute fuer Wirtschaftskunde, Berlin 1958.
- (1962), "Considerations sur l'evolution recente du mouvement syndical italien", in: *Cahiers de l'Isee*, (dirigés par Francois Perroux),serie "Economie du Travail", (dirigée par Henri Bartoli), n.122, fevrier 1962.
- (1977) *The Mezzogiorno Policy in Italy: A Retrospective Analysis and Evaluation*, Paper submitted to the Unido Seminar "On Industrial Project Promotion in the Backwards Regions, Istanbul 4-15- september 1977. Proceedings)
- (1978), *Sui nuovi compiti del Sindacato*, in F. Archibugi et al., *La gestione sindacale, oggi*, Edizioni Lavoro, Roma, 1978
- (1979), *Il compromesso economico. Per una analisi critica della politica economica italiana del biennio 1977-78*, Edizioni Lavoro, Roma,
- (1985a), *The Possibilities for Employment Creation in the "Third Sector"*, in: Proceedings of the OECD Conference on "Employment Growth and Structural Change, Paris, 1985.
- (1985b), "Il ruolo della programmazione", in: *Progetto*, anno V, n.30, novembre-dicembre 1985.
- (1985c), *Un nuovo modello di occupazione: L'Economia Associativa [A New Employment Model: The Associative Economy]*, in: *Quaderni di Rassegna Sindacale [Trade-Union Review Papers] Year XXII, March-April 1985.*
- (1993a) "Il Futuro del Governo e la Concertazione sociale", nella rivista *Il Bianco e il Rosso*, giugno 1993 (numero dedicato a "Governare il Futuro").
- (1993b), *Strategies for European Cohesion. A Contribution to a Study of a Policy for the Strengthening of Socio-economic Cohesion in the E.C.*, June 1993.
- Archibugi F. (1994), *Beyond the Welfare State: Planning for the Welfare Society*, Paper for the Conference on "Comparative Systems of Welfare", Roskilde University Centre, Denmark, 5-6 May 1994, Planning Studies Centre, Rome, 1994.
- CISL, Confederazione Italiana Sindacati Liberi, (1959), *La sicurezza sociale e il Sindacato*, Quaderni di studi e documentazione, n.9, CISL Ufficio Studi, Roma, 1959
- (1965), *Il risparmio contrattuale*, (a cura dell'Ufficio studi e formazione), Roma 1965.
- Federazione unitaria Cgil-Cisl-Uil (1978), *Per una svolta di politica economica e di sviluppo civile e democratico* (Documento della Federazione approvato all'Assemblea dei Quadri dell'Eur, 13-14 febbraio 1978), in (per estratti): F.Archibugi (a cura di), *La domanda di programmazione e il sindacato*, Edizioni Lavoro 1979.
- Gassler R. S. (1986), *The Economics of Nonprofit Enterprise - A Study in Applied Economic Theory*, University Press of America, Lanham, 1986.
- Greffe X., X. Dupuis & S. Pflieger (1983), *Financer l'économie sociale* (Travail et Société), Paris, 1983
- Hansmann H. (1986), "Economic theories of non-profit organization", in: W. Powell, ed. *Handbook of Non-profit Organizations*, Yale Univ.Press, New Haven, 1986.

- Hodgkinson V. A. et al (1989), *The Future of the Nonprofit Sector*, Independent Sector, Washington DC, 1989.
- Independent Sector (1992), *The Nonprofit Almanac 1992-1993: Dimensions of the Independent Sector*, Independent Sector, Washington DC, 1992.
- Kuznets S. (1971), "Concluding Remarks" (alla Conferenza del 1971 del Nber, i cui atti pubblicati in: M.Moss ed.(1973).
- Leontief W. & F. Duchin (1986), *The Future Impact of Automation on Workers*, Oxford 1986
- Moreau J. (1982), *Essai sur une politique de l'economie sociale; du troisieme secteur ve-cu au troisieme secteur voulu*. Ciem, Paris, 1982
- Moss M. ed.(1973), *The measurement of Economic and Social Performance*, Nber, Studies in Income & Wealth, n.38, Columbia University Press, 1973.
- Nordhaus W.D. & J.Tobin (1973) "Is Growth Obsolete?", in: M.Moss (ed.), *The Measurement of Economic and Social Performance*, Nber, Columbia University Press, 1973.
- Rose-Ackerman S. (1986), ed., *The Economics of Non-Profit Institutions, Studies in Structure and Policy*, Oxford University Press, New York, 1986.
- Ruffolo G. (1984), *La qualità sociale*, Laterza, Roma-Bari, 1984.
- Toffler A. (1980), *The Third Wave*, Morrow, 1980 (tr.it. Sperling & Kupfer, 1987)
- Weisbrod B.A., ed. (1977) *The Voluntary Non-profit Sector*, C.C.Heath, Lexington, Mass. 1977.
- Young D. (1983), *If not for Profit, for What?*, D.C.Heath, Lexington, 1983