

## Capitolo 11

### Oltre il Capitalismo?

#### 1. La Socialdemocrazia, la sinistra politica in genere e la pianificazione

E' singolare che nei più recenti dibattiti contro o in difesa del Welfare State<sup>1</sup>, circa la sua crisi e le ricette per rivitalizzarlo e trasformarlo, nessuno abbia ricordato la profezia di Myrdal (ricordata alla fine del precedente capitolo), e nessuno - ricordando Myrdal oppure no - ha menzionato la sua ricetta per evitare la crisi: il progresso della "pianificazione societale", come moderno strumento di una gestione e direzione pubblica e politica.

Questa pianificazione, infatti, non solo non è stata considerata (come fece Myrdal, e con lui dozzine di geniali economisti fra i quali Ragnar Frisch, Jan Tinbergen, Wassili Leontief, Richard Stone, Leif Johansen, Karl Fox) come l'unico sbocco logico possibile per la crisi del Welfare State; ma è quasi del tutto assente perfino come possibilità, nello spirito di chi affronta il tema,<sup>2</sup> quasi fosse uno strumento del tutto obsoleto e arruginito<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>Per esempio, il lettore può fare riferimento ai contributi raccolti per la Conferenza dell'Ocse su "Le politiche sociali degli anni '80" (Parigi, Ottobre 1980), e pubblicati dalla stessa Ocse sotto il titolo: "Il Welfare State in crisi"(Oecd, 1981).

<sup>2</sup>Qui mi riferisco a quasi tutta la letteratura di "difesa" del *Welfare State* da un lato, ma anche a buona parte di quella, più critica, che studia i modi di portare a nuovi sviluppi: dal *Welfare State* alla *Welfare Society*. Si veda in proposito la vasta rassegna di idee contenuta nel libro di C. Pierson (1992) il quale - adottando lo stesso titolo del famoso libro già ripetutamente citato del Myrdal (*Beyond the Welfare State*) e aggiungendovi un misero punto interrogativo, ne ignora tuttavia completamente la esistenza; così come - d'altra parte - viene ignorata da questo genere di letteratura del *Welfare State*, della sua crisi e delle sue prospettive ogni cenno alla necessità di una pianificazione per la sua gestione, che rappresentava invece il cuore dell'analisi myrdaliana (come già detto nella prefazione a questo libro).

<sup>3</sup>Anche quei saggi che si avvicinano di più al tipo di analisi fatta qui da noi - come quelli di Bernard Cazes (1981 e 1985) e Rudolf Klein (1981) inclusi nel sopracitato volume dell'Ocse, 1981) - non indicano, come naturale sbocco di una rivitalizzazione del *Welfare State*, un maggiore coordinamento nella scelta delle spese, e pertanto un più avanzato livello di programmazione sociale. Altri lavori, che pure hanno affrontato l'argomento della crisi e del futuro del *Welfare State* sono ancora meno sensibili e capaci a ricollegare le evidenti e riconosciute manifestazioni di crisi del *Welfare State*, alla critica del tipo di quella fatta a suo tempo da Myrdal (citata) che sembra invece particolarmente adatta alla situazione odierna. A questo proposito, rinviemo il lettore alle raccolte di saggi sul tema generale: il futuro del *Welfare State* a cura di Howard Glennerster per la Società Fabiana (1983); e a cura di Wil Albeda per l' "European Centre for Work and Society" di Maastricht. Nessuno degli autori coinvolti in queste due raccolte di saggi, ricorda l'ormai classica critica di Myrdal.

d è ancor più singolare che ormai il disconoscimento della necessità della pianificazione è ancor più manifesto presso le forze politiche, sociali ed intellettuali che appaiono sostenitrici ufficiali del Welfare State (socialdemocrazie, sindacati, "sinistre" in genere), che non presso quelle della destra conservatrice tradizionale sostenitrici del *laissez-faire* e del liberismo.<sup>4</sup> Tutto ciò sta quasi a dimostrare che le forze della sinistra tradizionale preferiscono un Welfare State potenzialmente "illimitato", ma potenzialmente anche sull'orlo della bancarotta, piuttosto che un Welfare State che "sa fare i conti" con le risorse (via pianificazione), e si assume la responsabilità di scelte alternative nei consumi sociali che fornisce, che lo porterebbero ad una gestione duratura, sana, e "sostenibile". Così facendo esse dimostrano di avere più fiducia loro in un "liberismo politico", in cui l'aggiustamento sulle risorse e l'incontro-scontro sui limiti avviene in base al principio del *laissez-faire* e degli scontri di potere, che non le stesse forze conservatrici, tradizionalmente sostenitrici di tale *laissez-faire*.

D'altra parte, tutto il dibattito sul Welfare State, negli ultimi anni, ha ancora un sapore vecchio, obsoleto e noioso del "*deja vu*", e sembra rimanere anchilosato nella vecchia, vecchissima, diatriba sull'intervenzionismo o meno dello Stato, e - nell'ambito della sinistra - tra riformisti e radicali (o "massimalisti"), senza saper cogliere i segni di una riforma gestionale dello Stato (che si chiama pianificazione strategica) che va ben oltre i termini mentalmente ristretti di quella secolare diatriba. Ciò che più delude è che gli ambienti accademici e relativa letteratura (che hanno purtroppo perduto di qualità media rispetto alla loro moltiplicazione quantitativa) si facciano piuttosto portavoce - in versione coltivata - di queste diatribe da caffè o da pub), piuttosto che affinare metodi e tecniche di gestione pubblica, capaci di innovare veramente la qualità della scelta pubblica.

La pianificazione continua ad essere vista come strumento "tecnocratico" di potere centrale contro la libertà di scelta degli individui e dei gruppi . Accompagnandosi tutto ciò alla più recente crisi del sistema sovietico, ove la pianificazione economica sembra che nominalmente dominasse (ma di che tipo di

---

Fa eccezione una meno recente raccolta di saggi a cura di Timothy A. Booth (1979), dedicata ad esaminare come il *Welfare Budget* è preso in considerazione dai governi centrali e dalla autorità locali, e come vengono prese le decisioni a proposito delle differenti richieste sociali di uso rispetto alle risorse disponibili per i diversi bisogni del *Welfare*. Ma questo tipo di studi ha lasciato poche tracce nel dibattito circa la crisi e il futuro del *Welfare State*.

<sup>4</sup>Non può passare inosservato che un importante ruolo nel rilancio della pianificazione lo hanno avuto - soprattutto negli Usa - gli sforzi di "razionalizzare" la spesa pubblica (diminuendola nel complesso e rendendola anche più efficiente ed efficace), e il ruolo stesso dell'apparato statale (soprattutto federale); questi sforzi sono stati iniziati soprattutto con alcune famose ordinanze di Reagan e di Bush. Ed anche la legge del 1993 - GPRA (*Government Performance and Result Act*) - firmata da Clinton (e che ritengo di importanza "epocale" nella riforma della governabilità pubblica) , è il risultato di un lungo processo gestativo del Congresso, e che ha avuto il suo promotore nel senatore repubblicano Roth (di cui infine ha preso, nel gergo corrente, il nome: "legge Roth"). Più in generale si potrebbe affermare che il vessillo della "razionalità" della spesa (o scelta) pubblica è passato dalle mani della "sinistra" politica a quelle della parte più moderata dell'opinione, a quelle della destra politica. E' incredibile ma vero; manca solo il politologo, per poterne elucubrare le ragioni. Ben vengano i moderati se ciò serve a fare passi in avanti, progressivi e radicali, negli affari pubblici, e a introdurre caratteri di razionalità e di programmazione in questi affari pubblici, superando il loro tradizionale scetticismo e la loro contrastante fiducia nei naturali aggiustamenti e ottimizzazione spontanea degli eventi.

pianificazione si trattava?), non è da sorprendersi, che essa sia divenuta politicamente una "*dirty word*", e che quindi sia i politici, ma purtroppo anche gli studiosi più o meno "sensibili" alle mode politiche (o peggio quelli che hanno introdotto le mode politiche dentro le università) si guardino bene di pronunciarla anche con i concetti suoi veri e autentici.

Non è possibile tuttavia sfuggire alla sostanza delle cose: e magari con altre parole<sup>5</sup>, la pianificazione non può non costituire la linea di avanzamento delle gestioni pubbliche, dalla scala delle singole agenzie pubbliche, a quella del coordinamento fra esse, fino a quella del coordinamento di esse con le agenzie del regno privato e/o societale, a scala nazionale e (oggi sempre più diffusa) internazionale.

Dei rapporti ormai sempre più indispensabili fra gestione del Welfare State e politica di piano (*planning policy*), parleremo più sotto nel seguito di questo stesso capitolo; e più in generale del ruolo della politica di piano nel rinnovamento storico dei metodi di gestione politica ed economica, nell'ultimo riassuntivo capitolo 13. Qui mi preme rilevare ancora come un segno della vetustà del dibattito odierno rispetto ad un autentico approccio "di frontiera" sull'argomento, mi sembra essere buona parte dei dibattiti di scienza politica, ancora legati a schemi obsoleti. Per esempio il dibattito sulle "alternative al capitalismo".

## 2. "Alternative" al capitalismo? Un falso problema

Il tema dell'alternativa al capitalismo richiama vastissimi e ricchissimi dibattiti dal secolo scorso al nostro. Dal pensiero utopistico a quello socialista, in tutte le sue varianti, da tutte le visioni di una società "intermedia" liberal-democratica, liberal-socialista, corporativa, anch'essa in molteplici versioni etc. da sempre, direi fin dalla sua nascita e dalla sua "modellizzazione" (a cura più dei suoi avversari che dai suoi sostenitori), del Capitalismo si sono cercate delle alternative.

Ma la stessa concezione di una "alternativa" oggi sembra odorare di stantio. Risente, infatti di un approccio "ideologico", da tempo rigettato a parole, ma poco dimesso nei fatti e nelle azioni.

Quasi sembra avere la forza di un paradigma. E se non si trasforma il paradigma, difficilmente si uscirà oggi dai falsi problemi.

Eppure ancora oggi, e più intensamente nell'ultimo decennio a fronte della crisi del comunismo e dei paesi cosiddetti "socialisti", molto diffusa è ancora la tendenza a ruotare intorno al quesito se veramente il capitalismo non abbia serie "alternative".<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup>Molti hanno introdotto espressioni alternative, per non incorrere negli esorcismi linguistici: per esempio, alcuni studiosi francesi hanno introdotto la parola "*regulation*" (che in inglese ha tutt'altro significato, quello di "regolamentazione": *reglementation*, in francese) cercando di rivendicare per la parola anche una specificità di concetti. (Si veda Boyer, 1986). Vedi anche Jessop, 1990, per più generali considerazioni.

<sup>6</sup>Jon Elster (un prolifico e versatile autore di saggi influenti) e Karl Ove Moene hanno appunto intitolato: "alternative al capitalismo", una antologia interessante di saggi (sulla quale ritorneremo) da loro curata nello stesso anno del collasso dell'impero comunista (Elster & Moene, 1989). Ma

Ma nell'impostare in tal modo il problema, si è molto lontani dallo spirito critico che ha pervaso questo nostro saggio, di intonazione che un tempo si sarebbe definita (benché con molta approssimazione e imprecisione) "storicista". Il capitalismo, come anche il "mercato" (altra entità concettuale "mistificata" cui viene assimilato erroneamente) non hanno, ne possono avere, "alternative". Così come anche non può averne qualsiasi altro fenomeno della storia dell'umanità per il quale noi - come storici (di professione o dilettanti, non importa) - abbiamo inventato un termine allo scopo di classificarlo e significarlo rispetto al magma continuo degli eventi. Nessuno cercherebbe di discutere "alternative" al "feudalesimo", al "rinascimento", all'"illuminismo", al "nazionalismo", etc. Si può discutere la proprietà dei termini, che hanno sistematicamente significati per taluni più larghi, per tal'altri più stretti di quelli usati; così il "capitalismo" e il "mercato", hanno infinite sfumature storiche, molteplici datazioni, ed anche molti significati, ma con difficoltà generano "alternative", se non nel divenire degli eventi.

Quando e dove si può dire che il capitalismo è realmente nato<sup>7</sup>. E si può dire quando effettivamente è morto o morirà? Tutto è convenzionale. Ed è ai creatori di schemi interpretativi che si devono visioni più definite di ciò, non agli storici che tendono ovviamente a disintegrare, sbriciolare e disperdere ogni accorpamento (e conseguente periodizzamento) concettuale di questo tipo.

Ancora più infido è il terreno quando si vuole contrapporre tali concetti ad altri presunti opposti, come: Capitalismo *versus* Socialismo; Pianificazione centrale *versus* Mercato; o derivazione ulteriori, come: Capitalismo *versus* Pianificazione centrale, e Mercato *versus* Socialismo.

Eppure la storia - recente e meno recente - dovrebbe averci da molto tempo insegnato quanto sono fallaci queste contrapposizioni; e, al contrario, quanto un vasto, diffuso, miscuglio di caratteri ha da molto tempo caratterizzato e predominato nella evoluzione delle società industriali contemporanee, al punto da suggerire a molti autori - come interpretazione e classificazione dei "sistemi economici" - piuttosto interpretazioni "trasversali". Per esempio quelle di un Rostow (già esaminato nel capitolo 2, che al di là dei "sistemi socio-economici", ha impostato il periodizzamento e la lettura delle diverse "economie" attribuendo loro uno "stadio di sviluppo". O quella, anche ben nota, di Kerr, Dunlop, Harbison e Meyer (1960) che proposero ed applicarono come chiave di interpretazione dei "sistemi economico-sociali" l'industrializzazione, (di cui si è detto ugualmente nel capitolo 2).

Oppure, al punto di suggerire - invece che interpretazioni "trasversali" come quelle degli esempi fatti qui sopra - interpretazioni "sintetizzanti": per esempio quelle di "economie miste" (nell'area occidentale) o di "socialismo di mercato" (nell'area socialista). Interpretazioni e letture che si sono anche esse rivelate come fortemente ancorate alla persistente volontà di partire da schematismi di

---

dozzine di altri lavori esistono che anche in un passato più remoto si sono posti lo stesso problema e ben prima di quel collasso. Per esempio, si vedano i saggi raccolti a cura di Bell e Kristol (1971), e, più recentemente, il libro di Albert (1992).

<sup>7</sup>E' un tema che ha diviso studiosi generali e storici: per fare esempi ipernoti, ricorderemo Karl Polany (1944) fra i primi e Henri Pirenne (1913-14) e Henri See (1951) fra i secondi.

funzionamento (chiamati magari "sistemi economici"), che lo sviluppo delle cose ha reso anch'essi obsoleti, sia da una parte che dall'altra.

Insomma, la stessa impostazione "alternative al Capitalismo" (*Alternative to Capitalism*) suona sbagliata. Il vero problema è di cogliere al di là delle contrapposizioni, delle tendenze comuni che emergono nelle diverse società, più o meno "nazionali" ancora, e più o meno appartenenti a storici "blocchi" (anch'essi in via di disfaccimento) come: "paesi capitalisti", con marcate differenze fra America, Europa e Giappone); "paesi ex-comunisti", con marcate differenze fra livelli più o meno avanzati di "privatizzazione"; "paesi in via di sviluppo", con marcate differenze fra "nuovi" paesi industriali e altri.

E il vero problema - al di là di eterne analisi comparate che per loro natura tendono sempre a sottolineare di più le differenze storicamente insignificanti (e quindi inutili) piuttosto che le similarità crescenti storicamente significative (e quindi utili) - è quello di riuscire a cogliere fra queste similarità quelle che marcano una forza che vorrei definire "storicamente egemonica", che ci può mettere in condizioni migliori di capire, e quindi di governare meglio il futuro.

### **3. La pianificazione, condizione essenziale per un passaggio alla "società del benessere".**

Tornando alla relazione fra crisi del Welfare State e pianificazione societale, non possiamo ignorare la giustificazione diffusa, presso certi circoli della sinistra militante, per non concepire un Welfare State che introduca metodi di pianificazione contrattata: che, comunque, si tratterebbe di una pianificazione "capitalista" e di un "welfare state capitalista"<sup>8</sup>. C'è indubbiamente del vero in questa tesi (che qui anche abbiamo sviluppato nel precedente paragrafo 1 del cap. 9, quando abbiamo considerato l'origine e lo sviluppo del Welfare State come una operazione di "compensazione", e in un certo modo di salvaguardia, dei danni che lo sviluppo delle libere forze di mercato tendono inevitabilmente a produrre).

Ma la transizione da una società che è pianificata (*planned society*) ad una società che pianifica (*planning society*)<sup>9</sup> non avviene se non introducendo e simulando processi e procedure che abitano i soggetti sociali e politici - sia quelli al comando (*rulers*) che quelli non al comando (*non-rulers*) - a governare meglio le loro scelte, adottando il metodo del pianificare attraverso l'apprendimento (*planning by learning*), che è molto intrecciato con un apprendimento attraverso il pianificare (*learning by planning*), e che è qualcosa di più di un mero giuoco di parole.

---

<sup>8</sup>Si vedano in proposito alcuni lavori e studi sviluppati specialmente negli anni 70, e che risentivano del "clima dell'epoca": per esempio il titolo stesso del volume di saggi raccolti da S.Holland: *Beyond the Capitalist Planning* (1978).

<sup>9</sup>Per utilizzare delle espressioni fortemente difese nel Rapporto di un Comitato istituito da Presidenza-Camera degli Usa nel 1976 sui "processi politici per lo sviluppo nazionale". (Si veda Usa, *Advisory Committee on National Growth Policy Processes*, 1977, già ricordato nel cap.1)

### 3.1. Sui pretesi "fallimenti" della pianificazione

E' vero che fra l'epoca in cui il Myrdal pensava che si dovesse andare "oltre il Welfare State" attraverso la pianificazione, ed oggi, vi è stata in quasi tutti i paesi europei una deludente esperienza di pianificazione.

Ma come si può prendere sul serio questa esperienza? Essa - sul fallimento della quale si riscontra una vasta unanimità di giudizi - è stata variamente interpretata; ma molti a buon diritto la ritengono assai poco significativa appunto perché è stata così effimera, inconsistente, rapidamente archiviata, da non potersi considerare una vera "esperienza", storicamente vissuta, ma solo un tentativo di introdurre, più a parole che a fatti, un metodo di governo che non ha trovato però una seria operatività.

Sulle ragioni di questo hanno a lungo discettato politici e politologi; ma resta il fatto che non si può seriamente affermare che è fallito un qualcosa che non è mai esistito<sup>10</sup>.

Ed anche dal mero punto di vista tecnico, i metodi di governo (e le discussioni connesse) hanno attinto di più al tradizionale bagaglio nozionale della "politica economica", con le sue versioni macro-economiche e i suoi modelli econometrici aggregati come strumento, piuttosto che non ad una più recente tecnologia della pianificazione, la cui "cultura" stenta ad essere introdotta. Ne è segno il fatto che alcuni sviluppi di tale tecnologia, ottenuti sul piano più scientifico, soprattutto in alcuni comparti degli uffici di pianificazione di alcuni paesi europei ma anche nella ricerca universitaria, sono ancora ignorati perfino negli ambienti della cultura economica ufficiale di alcuni paesi (non parliamo poi dell'Italia!).<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup>Rispetto ai dibattiti sulla "crisi della pianificazione", che sono in verità assai numerosi ma di scarsa qualità, il lettore potrà trovare esaurienti e complete considerazioni nei documenti di un convegno organizzato dell'"*Institute of Development Studies*" dell'Università del Sussex (Faber e Seers, 1972), e più recentemente nel complesso lavoro di Friedmann (1987).

<sup>11</sup>Per tutto ciò il lettore può fare riferimento alle considerazioni di Ragnar Frisch concernenti la "cooperazione fra politici ed econometrici sulla formalizzazione delle preferenze politiche" in uno dei saggi del 1970 (ripubblicati postumi in: Frisch, 1976). Recentemente, su iniziativa del Centro di studi e piani economici di Roma (*Planning Studies Centre*), si è sviluppato un movimento a scala internazionale per la ripresa e il rilancio di una tecnologia appropriata di pianificazione. Sotto gli auspici dell'Università delle Nazioni Unite (Tokio), dell'Unesco e dell'Istituto Universitario Europeo di Firenze, ha avuto luogo nel settembre del 1992 (a Palermo) una Conferenza mondiale sulla Scienza della Pianificazione (*World-wide Conference on Planning Sciences*). Hanno partecipato ad essa un certo numero di studiosi di ogni parte del mondo; e da essa è nato il proposito di dar seguito ad una permanente azione multidisciplinare di cooperazione per l'avanzamento della Scienza della Pianificazione" (o "Planologia"), come soluzione tecnica avanzata da fornire alle esperienze di gestione coordinata dello sviluppo socio-economico. In quella conferenza fu decisa la creazione di una "Accademia per il progresso della Scienza della Pianificazione"; e Jan Tinbergen e Wassily Leontief (ahinoi, entrambi recentemente scomparsi) accettarono di esserne i Presidenti onorari.

Per questo si vedano due pamphlets prodotti dal "Centro di studi e piani economici" (1993a & b), sull'iniziativa sopra ricordata di una Accademia per il progresso della scienza della pianificazione, e alcuni miei recenti contributi mirati a dare supporto concettuale a detto movimento: *Verso una nuova disciplina della pianificazione* (Archibugi, 1992b) e *Il rilancio degli studi di pianificazione* (Archibugi, 1992c). Una valutazione complessiva delle nuove tendenze alla pianificazione, e delle loro radici culturali, si trova in un altro mio studio (già edito dal Centro Piani nel 1992, e ora in

Non insisteremo in questa sede sul punto della significatività delle esperienze europee di pianificazione economica a cavallo tra gli anni 60 e gli anni 70<sup>12</sup>. Ma occorre riconoscere che è forse a causa di esse e del loro fallimento che il dibattito sugli sbocchi da dare ai problemi del Welfare State tende pudicamente ad eludere l'unico modo attraverso cui si potrebbe dare una risposta adeguata alla necessità di distribuire i benefici del progresso tecnico e della produttività in termini di redditi e di occupazione ridotta, senza ricorrere ad un accresciuto ruolo finanziario dello stato: cioè mediante un processo sistematico di pianificazione.<sup>13</sup>

Tale elusione è tanto più significativa quanto più l'attenzione viene portata su numerosi aspetti di perverso funzionamento del Welfare State, e se ne suggerisce il superamento attraverso una "de-statalizzazione", di cui bisognerà essere in grado di misurare i costi e i benefici: misura che però sarà impossibile senza dei parametri di valore fissati in sede di pianificazione societale.<sup>14</sup>

Inoltre, il fatto che non si faccia menzione - in tema di superamento dello stato del benessere e di passaggio alla società del benessere - all'esigenza fondamentale di pianificazione, dipende anche dal perdurare - come detto - di una concezione arcaica della pianificazione, intesa come strumento di "autorità" dello stato, ovvero di un potere centrale, mortificatore della iniziativa e dell'autogoverno dei gruppi.

Non è neppure escluso che questo tacere dell'esigenza di pianificazione dipenda perfino dalla pessima prova (questa sì storicamente reale e significativa) data dalle economie dei paesi comunisti dell'est europeo, in cui la pianificazione era di casa, malgrado che molti autori avessero sempre - con eccesso di schematicismo, invero - distinto la pianificazione "occidentale" (denominata "indicativa", soprattutto in Francia e Gran Bretagna, mentre in Italia si conio perfino il nome sballato di "programmazione" per assicurarne una buona distinzione...), da quella "autoritaria" dei paesi "collettivisti" ovvero a "pianificazione centrale".<sup>15</sup>

---

preparazione in inglese) dal titolo: *"Introduzione alla Planologia: una rassegna degli sviluppi verso l'integrazione delle scienze della pianificazione"* (Archibugi, 1992a).

<sup>12</sup> Una analisi delle cause della "crisi" delle esperienze di programmazione economica in Europa in quattro paesi: Gran Bretagna, Francia, Repubblica federale tedesca, e Italia, con i contributi di Thomas Balogh, Jacques Delors, Karl Georg Zinn, Giorgio Ruffolo e di chi scrive, si trova nel volume già citato a cura di Stuart Holland (1978), *Beyond Capitalist Planning*. Si veda anche l'insieme di saggi pubblicati da Amoroso e Jespersen (1992).

<sup>13</sup> Su questo punto, è particolarmente significativo il magistrale contributo di Leontief su "La programmazione economica nazionale: metodi e problemi" (Leontief, 1976). Questo saggio è stato scritto nel momento in cui le effimere esperienze di programmazione economica nel mondo (da quelle dei paesi occidentali a quelle dei paesi in via di sviluppo) erano già entrate nello stadio dello scetticismo e del declino.

<sup>14</sup> Si vedano a questo proposito i saggi contenuti nell'opera collettiva a cura di Mark D. Ten Hove (1986), sulle "istituzioni di un Welfare State in mutazione" (in particolare quelli di F. Hegner, T. Berben e L. van Snipperburg). Si vedano anche i saggi raccolti in Booth, ed. (1979).

<sup>15</sup> Per ulteriori considerazioni sulla crisi ed il futuro della programmazione dopo l'esperienza degli anni '60 e la crisi degli anni '70, il lettore può fare riferimento alla raccolta di saggi già citata nel volume "oltre la pianificazione capitalista" (a cura di S. Holland, 1978): ed in particolare al saggio che conclude il volume intitolato "la programmazione dello sviluppo" (che porta la firma congiunta di F. Archibugi, J. Delors e S. Holland).

Nella ricerca effimera del successo anche le parole hanno il loro ruolo; e guai a coloro che usano parole che richiamano insuccessi. Ma le cose, malgrado la semantica del marketing politico, non cambiano: e senza la pianificazione, ed una approfondita applicazione degli strumenti conoscitivi in base a cui si costruiscono gli scenari capaci di renderla possibile ed operativa, il preteso passaggio dallo "stato del benessere" alla "società del benessere" non è realizzabile.

Certamente, la pianificazione, di cui parliamo non è - come si è detto - quella arcaica di un meccanismo di decisione e di comando centralizzato al quale l'intero sistema economico deve ubbidire, sia pure con qualche grado di libertà al suo interno. La pianificazione modernamente intesa è uno strumento di analisi delle coerenze fra decisioni molteplici (vedi la definizione già citata di Myrdal), dello stesso ente pubblico o di più enti, allo scopo di orientarle e condizionarle (con mezzi diretti e indiretti fra i più svariati) verso situazioni e scenari deliberati da chi di competenza, scenari che essa ha giudicato tecnicamente fattibili e l'ente decisore politicamente preferibili.<sup>16</sup>

Il fatto che perduri ancora, per i diversi motivi (alcuni dei quali anche pretestuosi) una concezione arcaica della pianificazione non dice nulla contro l'esigenza di riconoscerne l'indispensabilità per uscire dalla crisi del Welfare State (anche se può dire qualcosa sulla attendibilità e l'informazione di coloro che ne coltivano ancora tale arcaica concezione).

### ***3.2. Le operazioni fondamentali della pianificazione: programmazione dei redditi e della mobilità del lavoro***

Se si riconosce in una più spinta "gestione complessiva" dello sviluppo sociale ed economico da parte della collettività e in un controllo sociale più consapevole dello scenario politicamente preferito, in altre parole in una più spinta pianificazione societale, la condizione per uscire dalla crisi del Welfare State, rimane da tratteggiare lo schema operativo per un passaggio dal Welfare State alla "società del benessere".

Esso si incentra - già si è detto - nella determinazione di come (fino a quel punto e con quali modalità) realizzare una certa, quantificata, redistribuzione dei benefici reali degli incrementi - ipotizzabili e/o programmabili - di produttività del sistema economico, considerato nei suoi singoli comparti e settori di produzione.

Tale redistribuzione di benefici reali si attua, come si sa, attraverso il potere di acquisto dei redditi (monetari) dei diversi settori sociali: quindi, è ad una politica, anzi meglio, ad una "programmazione dei redditi" reali di detti settori, che qui facciamo riferimento, quando diciamo "controllo sociale" (programmatico) di tale redistribuzione.

---

<sup>16</sup>Vorrei far riferimento qui ai lavori di base di Frisch, Tinbergen e Johansen come pietre miliari e punto di partenza per lo sviluppo della disciplina della programmazione (o planologia). E' scandaloso - a mio avviso - come gli ultimi (spesso postumi) lavori di questi ultimi autori (i lavori che sono da considerarsi gli autentici prodotti della loro maturità scientifica) siano stati completamente ignorati dalla letteratura economica convenzionale e accademica degli ultimi tre decenni.

A questa programmazione dei redditi è dunque indispensabile pervenire,<sup>17</sup> con la ovvia concertazione delle parti sociali, in un processo che altrove ho chiamato di "contrattazione collettiva del piano" (per analogia a quella cui si sostituirebbe ed integrerebbe nello stesso tempo: la contrattazione collettiva "di mercato", quella oggi praticata).<sup>18</sup> Tale programmazione dei redditi dovrebbe costituire le guide-lines di tutti gli interventi, sia pubblici che privati, e di quelli solo pubblici, quando finalizzati a correggere gli effetti di quelli privati.<sup>19</sup>

Dalla "giungla" delle remunerazioni e dei redditi si dovrebbe dunque pervenire - sia pure "indicativamente", per lasciare flessibilità al sistema - ad un sistema "coltivato" degli stessi, in virtù di una valutazione concertata del valore sociale ed economico delle diverse prestazioni (sottraendole, pertanto, all'arbitrio delle circostanze e dei privilegi irragionevoli). Alla elaborazione di una tale "programmazione dei redditi", i sindacati dei lavoratori - specie nelle loro espressioni unitarie e confederate - dovrebbero dare un apporto decisivo e deliberativo.

L'altro pivot su cui si incentrerebbe lo schema operativo della pianificazione, per un passaggio dal Welfare State alla "società del benessere", sarebbe - come si è già detto - la redistribuzione delle opportunità di occupazione o di lavoro. Tale redistribuzione si attua, come si sa, attraverso la distribuzione delle ore di lavoro fra i diversi impieghi e fra i diversi componenti della popolazione attiva, tenuto conto dell'età, dei sessi, delle aree geografiche dei diversi tipi di prestazione lavorativa.

Ebbene, l'ammontare complessivo dei bisogni di produzione - date le condizioni tecnologiche e organizzative ipotizzabili e/o programmabili - fornisce un ammontare di opportunità di lavoro e di occupazione che vanno equamente distribuite, anche per distribuire equamente le complementari opportunità di svago - ricreativo o culturale - e di tempo libero in genere.

E' dunque ad una politica, anzi meglio ad un "programma" di redistribuzione dell'occupazione, con tutte le connesse implicazioni in termini di adattamento sociologico, di formazione o riadattamento professionale, etc., che qui facciamo riferimento quando si parla di "controllo sociale (programmatico)" di tale redistribuzione.

Anche in questo caso - come già per il programma dei redditi - fondamentale è la contrattazione collettiva di piano con i sindacati, al fine di ottenere la loro cooperazione, forse la loro cogestione, alla necessaria mobilità occupazionale, che un siffatto programma inevitabilmente comporterebbe, sia pure nella garanzia assoluta che solo questo programma saprebbe dare della piena occupazione.

---

<sup>17</sup>Si confronti, su questo punto, un saggio di J. Galbraith (1976). I limiti di una "politica dei redditi" in un contesto di assenza di pianificazione sono stati oggetto di analisi nei saggi raccolti a cura di Archibugi e Forte (1969). Quivi è anche consultabile una buona bibliografia sulla vasta letteratura che su questo punto si ebbe fra la fine degli anni 60 e gli inizi degli anni 70, e che conserva ancora tutta la sua attualità.

<sup>18</sup> Il lettore è rinviato ad una raccolta di miei saggi sull'argomento delle relazioni fra programmazione e contrattazione collettiva dal titolo "Verso la contrattazione collettiva di piano" (Archibugi, 1979), che raccoglie saggi che si estendono per un periodo che va dal 1957 al 1978).

<sup>19</sup> Su questo punto si veda un magistrale saggio di Bob Solow (1966).

La creazione proposta di una "agenzia del lavoro"<sup>20</sup>, cioè di una istituzione pubblica finalizzata alla gestione organica della mobilità del lavoro, sarebbe lo strumento operativo di un programma di redistribuzione dell'occupazione da adottarsi, tuttavia, solo in presenza ed in coerenza di un processo complessivo di pianificazione, pena la degradazione dello strumento stesso ad un organismo di erogazione di interventi "protettivi", tipo Welfare State, e pertanto suscettibile di impantanarsi nella crisi di efficienza di tutti gli istituti del Welfare State.)

### **3.3. Il Piano, come quadro di riferimento delle decisioni e come processo**

Il piano (necessariamente di medio e lungo periodo: 5-10 anni) che si ritiene indispensabile per operare il ricercato passaggio dal Welfare State alla Welfare Society, dalla redistribuzione finanziaria dello stato di alcuni redditi e di alcuni servizi, alla gestione complessiva di una società più equilibrata in se stessa, e perciò "programmata" in anticipo come tale, sarebbe dunque il punto o quadro di riferimento per tutte le decisioni e le tipologie di intervento del settore pubblico, peraltro articolato in una grande quantità di "enti" e di "poteri", centrali e locali, generali e settoriali, come avviene nella complessità degli ordinamenti politici ed istituzionali delle società moderne.

Il piano avrebbe - ovviamente - un momento elaborativo-decisionale ed un momento attuativo-gestionale.

Il momento elaborativo-decisionale, pur coinvolgendo nelle scelte e nelle decisioni, tutti i settori operativi, riguarda essenzialmente il ruolo degli organi rappresentativi del potere comunitario al massimo livello, dove gli interessi di parte dovrebbero trovare una necessaria congiunzione in un preteso interesse generale.

Gli ordinamenti democratici parlamentari occidentali, anche se ampiamente "imperfetti" nella loro funzionalità costituzionale, non hanno ancora incontrato - nella pratica e nemmeno nella teoria politica - dei validi sostituti in proposito. Ma se la società del benessere deve essere essenzialmente una società che pianifica, (planning society)<sup>21</sup> piuttosto che una società pianificata (planned society) e non il

---

<sup>20</sup>E' la proposta di cui in Italia si è fatto in più occasioni sostenitore G.Ruffolo, già segretario generale della programmazione, e già ministro dell'ambiente, oggi deputato europeo.. Di tale proposta se ne veda una presentazione nel libro già citato su "La qualità sociale" (Ruffolo, 1984).

<sup>21</sup>Anche se è solo un giuoco di parole, secondo il rapporto, già ricordato, dell'"Advisory Committee on National Growth Policy Process" istituito dal Senato e dall'Esecutivo americani nel 1976 (vedi: US Advisory Comm. etc., 1976), la "reazione negativa istintiva alla parola pianificazione (planning) quando la si applica ad attività di governo", giustifica questo giuoco di parole, allo scopo di mettere in chiaro il reale significato delle parole usate. Il Rapporto americano citato descrive assai bene - sotto il titolo di "Un approccio americano alla programmazione" - le caratteristiche di un sistema di pianificazione che è consigliabile anche per l'Europa. Riproduciamo alcuni passaggi:

*"Per essi [gli americani] può avere una connotazione aliena al modo di agire di questo paese.*

*La maggior parte delle preoccupazioni scaturiscono dal fatto che si pensa ad un piccolo gruppo di tecnologi, esenti da ogni critica, che conseguirebbero un potere centralizzato ed imporrebbero un programma rigido su di un elettorato riottoso, mentre si distruggerebbe ogni libertà del settore privato ed i meccanismi di mercato nel processo. Per fortuna, niente nella natura della*

casuale risultato di incontri-scontri di interessi dal potere disuguale, occorrerà che l'ordinamento istituzionale di essa, ossia il regime politico-parlamentare, includa in se stesso, anzi esprima esso stesso direttamente, il processo politico di pianificazione, nel suo momento decisionale-elaborativo (lasciando all'esecutivo e ad altri poteri pubblici di grado inferiore, il compito attuativo-gestionale).

Questa sarebbe già una prima "riforma" costituzionale che darebbe alla pianificazione non già un ruolo "tecnico" ma la farebbe diventare il modo stesso di funzionare e di decidere dell'organismo politico-pubblico.<sup>22</sup> Se la pianificazione pubblica costituisce il tentativo di restituire una sovranità al cittadino rispetto alle scelte economiche, oggi nel migliore dei casi risultato di meccanismi incontrollati del "mercato" (che sappiamo invece controllati dai poteri economici più forti); nello stesso modo essa restituirebbe sovranità economica agli organismi politici (parlamento) di cui oggi si avverte certamente la degradazione, fino a far dubitare della loro credibilità, quanto a "democrazia".<sup>23</sup>

Ciò malgrado, malgrado la asserita importanza di una riforma costituzionale che porti nell'organismo pubblico principale (elettivo) il momento decisionale-elaborativo del piano, riforma che - come si è detto - restituirebbe vitalità e credibilità, quindi prestigio, alla sovranità del parlamento come gestore degli interessi anche economici della collettività; ciò malgrado, nel momento decisionale-elaborativo del piano, dovrebbe trovare spazio anche la concertazione di altre forme rappresentative "non-statali", di carattere associativo, come i sindacati e l'organizzazione dei consumatori, aventi importanza sociale preminente.

Questo spazio alla concertazione o contrattazione extra-statale dovrebbe essere trovato in forme assai più estese di quanto non sia avvenuto finora. Stato e

---

*programmazione richiede un processo così antidemocratico. Il problema è piuttosto che i proponenti la programmazione hanno mancato di chiarire come i pericoli che impauriscono tanta gente si devono evitare.*

*Il Comitato non parteggia per una società pianificata (planned society). Ma raccomanda che l'America diventi una società che pianifica (planning society). [Si veda il resto della frase già riprodotta nella citazione fatta nel Capitolo 1. par.5].*

*La critica ideologica che ritiene che la programmazione sia "totalitaria" sembra dimenticare che nessun programma può andare in esecuzione prima che rappresentanti dovutamente eletti, e democraticamente incaricati, non desiderino che ciò avvenga. Ogni programmazione verrà condotta nel quadro costituzionale...Una diffusa paura circa la programmazione, è quella che essa condurrebbe a forme di intervento federale più offensive di quanto se ne siano conosciute nel passato. Potrebbero al contrario essercene state nel passato di più severe, in tempi di imprevista emergenza....*

*Se guardiamo in avanti e identifichiamo i problemi lungo il cammino, forse ci risparmieremo il bisogno di agire precipitosamente in modi che mettono a rischio la nostra libertà...*

*Se gli interventi saranno più coscienti e più coerenti, essi potranno essere più facilmente controllati. (Us Advisory Committee on Nat.Growth Policy. pp.111-113).*

<sup>22</sup>Un appropriato sistema di un processo decisionale di piano a scala nazionale è delineato da Giorgio Ruffolo nel citato libro sulla "Qualità sociale" (Ruffolo, 1984).

<sup>23</sup> Per ulteriori indicazioni su questi aspetti istituzionali della programmazione, si veda un mio contributo ad una conferenza (Sousse, Tunisia, 1978) dell'Istituto Internazionale di Scienze Amministrative, sul tema " Strumenti contabili ed istituzionali di una vera programmazione sociale". (Archibugi, 1978b).

società civile dovrebbero trovare il modo di ritrovarsi espresse nel piano, e nel suo processo di elaborazione.

Nello stesso momento elaborativo-decisionale, gli organi di elaborazione (che dovrebbero essere situati e dipendenti entro gli organi politici di decisione - parlamento -), potrebbero - insieme alla concertazione, più o meno formale, che abbiamo definito "extra-statuale" - utilizzare anche forme di analisi e di valutazione delle "preferenze" e della volontà popolare, facendo ampio uso di mezzi moderni di sondaggio delle opinioni e di "analisi di mercato"; ciò allo scopo di "simulare" e prefigurare quello che fino ad oggi è stato considerato (in modo mistificatorio invero) il "mercato": cioè il santuario della sovranità del consumatore e il rivelatore e regolatore "spontaneo" (ex post) delle preferenze sociali. Nulla vieta che il comportamento del consumatore, o dell'"utenza", o del mercato, venga consultato in anticipo, anche in presenza di vincoli più sistematicamente percepiti dal consumatore stesso, ciò che indurrebbe a scelte da parte dello stesso anche più "razionali" di quelle operate sul mercato caso per caso.

Ma la crisi del Welfare State e la domanda di programmazione che richiede, conducono tuttavia ad un profondo rivolgimento dei meccanismi operativi dell'economia per assicurare ad essi non solo il massimo di libertà di scelta da parte di tutti i soggetti ma anche una efficienza e funzionalità adatte alle nuove motivazioni e alle nuove domande di servizi e di qualità della vita che stanno emergendo (e che sono state analizzate nella prima parte di questo saggio).

#### **4. La contrattazione, o concertazione, sociale, premessa di efficienza della pianificazione**

##### ***4.1. Gli operatori tradizionali della pianificazione***

Il piano - si è detto nel paragrafo precedente - ha un suo momento attuativo-gestionale. Si tratta di sapere chi e come fornirà i beni e i servizi di cui i cittadini e la collettività nel suo insieme hanno bisogno, e che - nella scala dei bisogni espressi (sia pure con i metodi nuovi della pianificazione) - essi hanno preferito.

Ovviamente, il momento attuativo-gestionale è nel piano, intimamente intrecciato con quello elaborativo-decisionale. Non si possono fissare con ragionevolezza gli obiettivi di consumo (e perciò di produzione di beni di servizi) senza conoscere le condizioni (vincoli) operative della produzione stessa: e tali condizioni operative riguardano sia la disponibilità materiale di risorse, ma anche la disponibilità ("immateriale") dei soggetti operatori ad operare nel senso ritenuto necessario.

Tuttavia, come è raccomandabile da parte di una avvertita e sistematica metodologia della pianificazione, è sempre bene distinguere i due momenti in modo da risolvere con chiarezza di impostazione i due problemi fondamentali della pianificazione: quelli che Frisch chiamava il "problema di scelta" (selection

problem), e il "problema di attuazione" (implementation problem)<sup>24</sup>. Nel problema di scelta, le condizioni da tenere in conto sono appunto la disponibilità materiale di risorse (terra, occupazione, capitali fissi, tecnologie, conoscenze, infrastrutture, etc.). Nel problema di attuazione, le condizioni da tenere in conto sono la disponibilità immateriale dei soggetti operatori, o attori istituzionali della pianificazione, che è come dire dei processi di attività economica e sociale.<sup>25</sup>

Benché interconnessi (e infatti li abbiamo definiti "momenti" di un medesimo processo) i due problemi non dovrebbero essere confusi, in un sincretismo pasticciante che annullerebbe peraltro proprio il "processo", cioè il passaggio per gradi da una valutazione all'altra, fatta salva la possibilità di feed-back. Per ottenere questo, il problema della scelta, o selezione, dovrebbe essere risolto, temporaneamente, prescindendo dalla disponibilità immateriale degli operatori (anche se nessuno osa considerarla irrilevante, e tutti sono d'accordo nel considerarla determinante); per saggiare successivamente, con libertà da vincoli preconcepiuti, quale "quadro istituzionale" e quale disponibilità operativa è conforme agli obiettivi prescelti o selezionati. E' in un secondo momento che si potranno efficacemente riaggiustare gli obiettivi prescelti, in ragione della concertazione con i soggetti operatori, nella quale emergerà a quali condizioni e con quali obiettivi essi possono essere disposti ad operare.

#### ***4.2. Le motivazioni degli operatori sociali***

La disponibilità dei soggetti operatori (che abbiamo definito "immateriale") è la conseguenza di adeguate motivazioni. La ricerca delle sufficienti ed appropriate motivazioni è un capitolo essenziale di ogni seria pianificazione.

Le motivazioni degli operatori economici sono state da sempre alla base di tutta l'analisi dei comportamenti e alla base delle generalizzazioni della "teoria economica". Le motivazioni ("economiche") sono state così codificate: il profitto come motivazione dell'imprenditore, il salario o stipendio come motivazione del lavoratore, il tasso di interesse o la rendita per il capitalista o proprietario, il voto per l'operatore politico, etc. Si è anche constatato - è noto - che nella realtà le motivazioni di ciascuno dei soggetti operatori sono più complesse di quanto abbia schematizzato la "teoria", ciò che ha dato luogo a sofisticazioni parziali della teoria stessa. Per ciascuno degli operatori si sono registrate più o meno delle diversificazioni di motivazioni, che se non sono per sé molto rilevanti per

---

<sup>24</sup>La distinzione operativa tra i due momenti, che costituisce un pilastro dell'approccio "planologico", è stata perorata da Ragnar Frisch, in periodi ricorrenti e successivi della sua produzione scientifica: in un saggio del 1962 sui *modelli di decisione*; in un altro del 1963 sul *sistema di attuazione di una programmazione nazionale ottimale*; in uno del 1969 sui *compiti della Econometria* (Lezione per il Premio Nobel); e infine in uno del 1970 sulla *cooperazione fra econometrici e decisori politici "per la formalizzazione delle preferenze politiche"*. Saggi tutti raccolti nel volume postumo: *Economic Planning Studies*, del 1976.

<sup>25</sup> Frisch (1962); ripubblicato in Frisch (1976 pp.105-106). Questo problema è stato rivisitato da Leif Johansen nella sua opera: *"Lezioni di pianificazione macro-economica"*.(Johansen, 1978).

invalidare i principi generali della teoria, sono rilevanti per evidenziare l'inutilità di applicare quei principi a problemi concreti di politica e di pianificazione.

Per la conoscenza delle adeguate motivazioni in casi di scelte di piano, si è condizionati a tal punto dalle diverse circostanze di fatto (struttura e sviluppo sociale dei paesi o delle regioni in questione, caratteristiche istituzionali e comportamentali degli operatori in questione, etc.), che sarebbe assai poco raccomandabile applicare gli schemi di comportamento della teoria; quanto invece sarebbe consigliabile portare a termine, per ogni singola attività e operazione, una ricerca ad hoc ed una consultazione ad hoc sulle motivazioni degli operatori.

In sede di piano, pertanto, gli operatori vanno identificati, studiati, sondati e coinvolti caso per caso. Il quadro istituzionale può offrire una vasta gamma di situazioni, cui può corrispondere una complessa e differenziata tipologia di operatori. Volendo semplificare e schematizzare dobbiamo dire che nel Welfare State (ci riferiamo ai paesi a più avanzata industrializzazione), forse proprio a causa dell'abbondanza ottenuta e delle garanzie economiche conquistate, si sta in generale affievolendo l'incidenza delle motivazioni "economiche" tradizionali (profitti, redditi,) e sta emergendo - come regolatore delle attività degli operatori - l'incidenza di altre motivazioni che, non sapendo definirle ancora tutte, chiameremo "non-economiche" o "meta-economiche" o semplicemente "politiche" siano esse espresse in termini di preferenze individuali che in termini di preferenze collettive.

Ciò avviene per le motivazioni di ciascuna delle figure tradizionali di operatore; imprese, lavoratori, etc. per cui i profitti, i salari etc. non sono più il fattore determinante che li induce alla attività (più o meno elaborata dei piani). Ma le nuove motivazioni modificano anche il contesto istituzionale o meglio le categorie concettuali sulle quali si erano identificati gli operatori tradizionali, facendo emergere "nuove" figure di operatori prima irrilevanti.

Per es. la crescente importanza e diversificazione dei "servizi pubblici" fa sì che in questo crescente settore di attività, sempre più strategico nella pianificazione dello sviluppo, e sempre più carico di nuovi imprenditori e nuovi operatori, è chiaro che le categorie fondate sulle motivazioni economiche tradizionali non sono applicabili, ma anche la stessa classificazione delle attività e degli operatori connessi deve essere articolata in modo del tutto nuovo e più funzionale.

Nello stesso tempo, lo sviluppo dei consumi terziari, ricreativi e culturali ha dato luogo alla espansione di nuove attività svolte al di fuori del "mercato", ma non per questo "pubbliche", con la formazione di nuovi operatori le cui motivazioni fino ad oggi non sono state ancora adeguatamente studiate, ma che certamente si inquadrano nelle categorie finora utilizzate.

Questi mutamenti quindi meritano una riflessione più organica.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup>I mutamenti cui alludiamo sono stati peraltro vastamente studiati e discussi. Sono i mutamenti che hanno fatto a lungo parlare di una rivoluzione post-industriale (e di cui abbiamo trattato nella parte analitica di questo lavoro: il capitolo 2 innanzitutto, ma anche altri capitoli successivi). Consideriamo tuttavia essenziale osservare che negli ultimi due decenni, non sono state tratte a sufficienza (o almeno ciò non è avvenuto con la chiarezza e il vigore necessari) le necessarie implicazioni politiche dalla suddetta analisi dei mutamenti in corso della società contemporanea.

In ogni modo qui è bene concludere che nel piano è essenziale l'articolazione di questi settori, vecchi e nuovi, appunto per la complessità delle motivazioni che li animano, e che sono d'altra parte alla base del successo - ovvero delle possibilità di attuazione e di gestione - del piano stesso.

Al di là dunque degli obiettivi di consumo (ma anche i consumatori possono avere motivazioni complesse) che pertengono al momento elaborativo-decisionale del piano, anche un giusto (e negoziato) equilibrio delle motivazioni degli operatori, nei loro diversi e divergenti ruoli, rappresenta una testimonianza di quella "società del benessere", che oggi il Welfare State (fondato per un verso o per l'altro ancora sullo squilibrio di quelle motivazioni) sembra essere incapace di realizzare.

## **5. La crisi di "imprenditorialità"**

Volendo infatti approfondire alcuni dei caratteri della crisi del Welfare State essa - sotto il profilo delle motivazioni - può essere rilevata nella caduta dello spirito di "imprenditorialità".

### ***5.1 La crisi di imprenditorialità come crisi motivazionale***

La caduta dell'imprenditorialità deve attribuirsi ad un complesso di fattori. Innanzitutto - si è già detto - fra i fattori più rilevanti vi è quello della espansione dei servizi pubblici provocata dal Welfare State, espansione che ha spostato molti bisogni dall'area delle attività mercantili all'area di attività non-mercantili. E quindi le imprese finalizzate al profitto sono state sostituite da attività pubbliche (o parapubbliche) non finalizzate al profitto, per le quali non si è riuscito a sostituire altre valide motivazioni per il concreto ed efficiente operare, se non quelle di un burocratico e autocratico potere sociale.

D'altra parte si è avuto - come sappiamo - anche un importante spostamento di attività, e soprattutto di occupazione, dai settori di produzione di beni materiali, a quello, "terziario", di produzione di servizi: ciò nella maggior parte dei casi ha aumentato enormemente il contenuto di "professionalità", oltre che di "personalizzazione", delle prestazioni di lavoro. E ciò è andato, in generale a

---

Infatti non sono stati discussi e descritti a sufficienza l'insieme degli strumenti, sia istituzionali che tecnico-operativi, per un nuovo tipo di cooperazione fra tecnici (programmatori o "*policy-scientists*") e politici (decisori o "*policy-makers*"), che è richiesta, nei nuovi livelli e nelle nuove forme, dai mutamenti di cui stiamo parlando.

In ogni modo, vorremmo rinviare il lettore per un tentativo di risposta a questa pressante necessità da parte di economisti e tecnici (*policy scientists*) europei al "Forum for International Political and Social Economy", (si veda la pubblicazione coordinata da Stuart Holland coordinatore del Gruppo, IPSE Forum, 1983). In modo particolare la terza parte del documento del Forum, quella conclusiva e finale (nel quale chi scrive è stato assai coinvolto) fu dedicata agli "Obiettivi e strumenti: le nuove priorità di scelta", e ad un tentativo di indicare un repertorio di *nuovi strumenti* da utilizzarsi di fronte ai mutamenti strutturali della società contemporanea. Questi obiettivi e strumenti saranno presi in considerazione nel capitolo 13.

scapito della motivazione del guadagno. Ciò è avvenuto peraltro anche nei settori primario e secondario, di produzione di beni industriali, con una generalizzata professionalizzazione del lavoro.<sup>27</sup>

Queste trasformazioni nelle strutture dei consumi, nelle tecnologie della produzione, e nella qualità del lavoro, hanno avuto come conclusione convergente che vasti strati di potenziali lavoratori (soprattutto nelle giovani leve del lavoro) sono portati ad un vero e proprio "rifiuto del lavoro" se non vi scorgono soddisfacenti contenuti di professionalità.

E in questo senso che la crisi del Welfare State può essere vista come crisi delle motivazioni tradizionali.

E l'uscita dalla crisi - se la crisi può essere così connotata - non sembra più possibile con il ricupero di vecchie, irripetibili, motivazioni: quella del profitto, per es., laddove essa è decaduta per ragioni non certo di circostanza ma per l'evoluzione strutturale delle attività e anche a mutamenti di valori; o quella del guadagno, se esso non è più sufficiente a motivare adeguatamente il lavoro.

Occorrerà invece, ricuperare le motivazioni su una base nuova, adeguata alle strutture e ai valori in evoluzione. E, soprattutto, occorre dosare le giuste motivazioni nelle diverse categorie di attività e di operatori, alcune delle quali emergenti solo ora.

Se il settore del "mercato" è in declino, non significa che nell'area in cui esiste e persiste, la motivazione del guadagno o del profitto debba essere disattesa e mortificata; bensì essa dovrà essere riconosciuta e soddisfatta, pena la paralisi dell'attività (di piano) richiesta.

Così come sarebbe un errore cercare di rilanciare o estendere quella motivazione in settori in cui essa è irrimediabilmente obsoleta, come quello dei servizi pubblici, o in settori "nuovi" che sono nati e prosperano sotto il segno di altri criteri e valori.

Nel settore dei servizi pubblici e della pubblica amministrazione in genere, l'efficienza - che sembra perduta un po' ovunque con lo sviluppo del Welfare State - non è data, come è noto, dall'esistenza di una condizione di pareggio o di "utile residuale" nel confronto dei costi con i ricavi, valutati ai prezzi del "mercato". Essa è data, invece, dal grado di conseguimento di determinati obiettivi, in confronto a certi mezzi impiegati e certi costi sopportati. Il ricupero di efficienza in questo settore, e quindi il ricupero di certezza della sua produttività sociale, non sarà dato con l'introduzione di criteri di gestione privatistica, bensì dalla programmazione della spesa (si dice da un certo tempo: "programmazione di bilancio" o sistema PPB - Planning-Programming-System); cioè da misure più appropriate del rapporto costi-benefici di spese alternative e del rapporto fra spesa e risultato della stessa. Senza l'introduzione su vasta scala di tali misure di

---

<sup>27</sup> Gli effetti sociali e quelli sul lavoro delle nuove tecnologie sono stati largamente studiati da vasta letteratura socio-economica (Bell, Touraine, Galbraith, Leontief), manageriale (Drucker), e "futuribile" (Toffler), per ricordare solo alcuni autori più rappresentativi. Anch'io ho dato un mio proprio modesto contributo sistematico a questa riflessione nel vecchio saggio, pubblicato dal Consiglio Nazionale delle Ricerche (e già ricordato nel cap. 4) su "Le relazioni industriali nell'epoca dell'automatismo", nel quale si diede ampio spazio al tema della "professionalizzazione del lavoro" e alle "sue conseguenze economiche e sociali" (Archibugi, 1956) fra le quali si elencarono appunto i caratteri di una società post-industriale.

programmazione non si potrà evitare il rischio, ormai crescente e constatato, di "burocratizzazione" o di gestione corporativa della spesa pubblica (indipendentemente da quello che è l'accentramento o il decentramento della stessa).<sup>28</sup> Rischio inevitabile, dal momento che tale spesa non potrebbe essere sostituita da logiche immanenti all'impresa privata (finalizzata al profitto).

Si può dire che quanto più entra in crisi la imprenditorialità privata, tanto più esteso si fa il ruolo delle imprese pubbliche o di quelle nonprofit.

## 5.2. Verso una nuova imprenditorialità: il "terzo settore"

La caduta di imprenditorialità connessa all'evoluzione più recente del Welfare State, ha quindi delle cause che non possono essere rimosse secondo i criteri di ricupero motivazionale delle categorie concettuali (profittività) che derivano da una precedente struttura sociale che è in rapida mutazione (se non del tutto superata).

Infatti, non è detto che l'espansione di attività non motivate più dal profitto o dal guadagno e non operanti nel "mercato" (le attività facenti capo alla categoria o settore istituzionale: "imprese"), debba significare obbligatoriamente una estensione dell'area pubblica (quella delle attività facenti capo alla categoria o settore istituzionale: "pubblica amministrazione"), area la cui estensione sarebbe necessariamente fondata sui trasferimenti finanziari dello stato operanti con prelievo sul prodotto del settore privato, ciò che implicherebbe un inevitabile sviluppo dello "statalismo" (per quanto "decentrato" si potesse aver cura di realizzarlo).

E, d'altro lato, non è neppure detto che l'opportunità e la necessità di ridurre l'area dell'intervento pubblico - per evitare lo spreco e le disfunzioni dello statalismo - debba significare obbligatoriamente un ritorno alla motivazione del profitto o del guadagno, nei casi in cui questa è evidentemente inadeguata al tipo di attività in questione.

Per queste ragioni, si sta infatti allargando fortemente l'area del "terzo" settore operativo e di attività<sup>29</sup>, fra quello tradizionalmente definito "pubblico" e quello

---

<sup>28</sup> In connessione a ciò è già stato ossevato che in tutti i paesi Ocse, ma ancora più sistematicamente negli Usa, si sta verificando, in questi ultimi anni del secolo, una rivoluzione epocale attraverso la introduzione di metodi di *pianificazione strategica* e di *gestione-basata-sul risultato* nel settore pubblico (e nelle organizzazioni non-profit). Il ruolo principale è svolto dalla legge Gpra (*Government Performance and Result Act*) votata dal Congrso nel 1993. Sono però convinto che se questa legge non sarà integrata, il più presto possibile, con l'iniziativa di una *programmazione economica su scala societale* (del tipo di quella già ricordata suggerita dal "Comitato Us sui procedimenti per la politica di sviluppo nazionale" (Us Advis. Com.on Nat. Growth Pol., 1977), la attuazione del Gpra incontrerà molte difficoltà. Tuttavia il Congresso Usa, che correntemente ha una maggioranza repubblicana, sembra avere la ferma intenzione di muovere in questa direzione, come può dedursi dalla dichiarazione del "*Congressional Institute*" (una istituzione che fornisce un sostegno tecnico ai politici del Congresso, specialmentedi corrente repubblicana) che abbiamo riportato nel Cap. 1, par.5.

<sup>29</sup> Uno dei primi autori americani a servirsi del termine "terzo settore", Amitai Etzioni, ha fin dal 1973, espresso le ragioni di questo approccio concettuale così:

tradizionalmente definito "privato": un settore che poggia su una propria autonomia finanziaria e, come tale, opera come operatore privato, "indipendente"<sup>30</sup>; ma le cui finalità non sono il profitto, bensì la gestione di interessi collettivi e, come tale, opera come operatore "collettivo" - se non pubblico.<sup>31</sup>

Questo settore operativo - cui potrebbe essere dato il nome di "privato-collettivo"<sup>32</sup> - non può ancora avere i propri confini, giuridici e funzionali, molto

---

*"Mentre il dibattito su come soddisfare i nostri bisogni si concentrava sull'alternativa pubblico o privato, una terza alternativa, in effetti un terzo settore, è cresciuta tra il settore statale e quello del mercato. In realtà questo terzo settore può benissimo essere l'alternativa più importante per i prossimi decenni, non sostituendo gli altri due, ma unendo e bilanciando i loro importanti ruoli. [...] Troviamo sempre più missioni - quali il controllo dell'inquinamento - dove il movente del profitto non è grande abbastanza e/o i costi necessari a rendere la missione profittevole sembrano troppo alti. Allo stesso tempo siamo sempre più stanchi della dipendenza da burocrazie statali che si moltiplicano ed espandono. Deve essere sviluppato un metodo per combinare "il meglio dei due mondi" - l'efficienza e l'abilità del mondo degli affari con l'interesse pubblico, la responsabilità e la più ampia pianificazione dello stato. [...]" (Etzioni, 1973, p.315) Amitai Etzioni è un autore che ha anticipato alquanto il concetto di una società "attiva" e di una scienza economica "volontarista". Uno dei suoi primi lavori (1968), ha già tratteggiato lo stesso richiesto processo della teoria economica, ma i successivi lavori hanno ulteriormente precisato il carattere problematico e volontarista della stessa riflessione economica, sulla quale è fondata l'economia associativa. Di Etzioni qui indicheremo solo i suoi principali lavori: sulla *dimensione morale del giudizio di valore economico* (1988); sul *compito di una società tesa verso un deliberato cambiamento sociale* (1991a); *sulle implicazioni di uno spirito comunitario* (1993). Nel 1991, Etzioni ha curato, insieme a P.R.Lawrence un volume di saggi di vari autori per una *nuova "sintesi" della teoria "socio-economica"*. Si veda anche un'altro dei suoi saggi "anti-utilitaristi" in cooperazione di Weimar (1991b).*

Inoltre considero molto significativo l'attenzione che è giunto a dedicare a questo terzo settore, o settore non-profit, P.F.Drucker; egli è la persona che (parafrasando Marx nel 27° capitolo del Libro terzo del Capitale) potrebbe chiamarsi il Pindaro del management americano (o del neo-capitalismo). Infatti, Drucker non solo ha scritto un importante libro sul terzo settore (1990), ma ha istituito, ancora vivente, una Fondazione sulla organizzazione non-profit (la "Drucker Foundation for Non-Profit Management"); ed essendo il teorico forse più famoso del Managerialismo capitalista, tutto ciò suona un significativo riconoscimento del trend verso la società post-capitalista.

Un altro autore che ha sviluppato il tema della trasformazione del tessuto sociale della società post-industriale e l'emergenza delle sfide ai confini tradizionali fra pubblico e privato, in una sorta di capitalismo disorganizzato che mette in crisi il Welfare State e conduce verso un nuovo tipo di società, è Claus Offe con una serie di libri di grande interesse (1985-86, 1985 e 1987a).

<sup>30</sup> Negli Usa si è ormai consolidato il termine di settore "indipendente". La più importante organizzazione sindacale di questo settore negli Usa (che raccoglie circa 800 associazioni di settore operativo) si chiama infatti "*Independent Sector*" (IS). Si veda *Independent Sector* (1992); Hodgkinson ed. (1989). L'emergenza di questo settore è stata ormai da parecchi anni oggetto di numerose analisi, da diversi punti di vista. Si veda in proposito le analisi economiche di Weisbrod ed. (1977) e Weisbrod (1988); Young (1983); Gassler (1986); Powell ed. (1987). E le analisi più orientate ad un punto di vista giuridico istituzionale di: James e Rose-Ackerman eds. (1986); Anheier e Seibel eds. (1990). Si è avuta recentemente sul "terzo settore" una inchiesta esplorativa a carattere internazionale coordinata dalla John Hopkins University (Salamon e Anheier, 1994).

<sup>31</sup> Questo settore è stato da lungo tempo chiamato in Francia "economia sociale", ed è stato chiamato "settore sociale" nella divisione tringolare a tre settori del mondo socio-economico proposta nel logo del "*Congressional Institute*" che è stato testè menzionato.

<sup>32</sup> Questo è il nome che io stesso utilizzai nei miei scritti degli anni '50, per significare il misto di natura giuridica "privata con la funzionalità a finalità sociale o pubblica. (vedi Archibugi 1957a).

precisi, anche perché è in grande fase di crescita e di mutazione, e ancora non ha consolidato una sua fisionomia. Esso deriva da un lato da aree di "privatizzazione" (in qualche forma ancora non chiara) dei settori pletorici ed inefficienti dello "stato" (del benessere); ma deriva anche dalla crescita di attività produttive terziarie (spesso legate al consumo diretto, ed in particolare concernenti nuove categorie di consumi) che non mirano ad un profitto di impresa, né individuale né societario, che non hanno perciò "fini di lucro", ma che svolgono una azione sociale volontaria in diversi campi: da quello assistenziale a quello ricreativo, da quello della ricerca a quello della solidarietà religiosa, politica, culturale, etc.

Queste aree di attività - cui dedicheremo più attento esame nel prossimo capitolo 12 - stanno crescendo enormemente come impiego di risorse reali e come impiego di ore di lavoro; e non vengono contabilizzate nel calcolo del prodotto nazionale né come costo né come ricavo o reddito. Esse infatti sono produttrici di costi e di benefici individuali e sociali non misurabili in termini di valori commerciali, ma in termini contabili artificiali e induttivi. E su questo "reddito" non si può esercitare, ovviamente, nessun prelievo finanziario statale.

Questo settore "privato-collettivo" è, naturalmente, auto-gestito, anche se l'organizzazione produttiva di esso può implicare stratificazioni gerarchiche e gestioni più o meno autoritarie (il caso delle comunità religiose è emblematico in proposito). In generale, tuttavia, rispetto ai processi di "democratizzazione" e di "decentramento amministrativo" fortemente richiesti sia nelle gestioni pubbliche sia nelle gestioni delle imprese di profitto, soprattutto se grandi, questo "terzo" settore non incontra per sua natura (per la natura cioè dei processi produttivi ai quali è legato) le difficoltà che si incontrano negli altri settori dal punto di vista della efficienza e della buona organizzazione.

Il settore "privato-collettivo" pertanto si inserisce, tra statalismo ed economia del profitto privato, come una area di interventi operativi che si presentano con un forte carattere di "socializzazione" dei mezzi e dei fini della produzione.

Il principio che lo guida non è il capitale, ma l'associazione.

Esso però non ha nulla a che vedere con le forme di associazione fra fine pubblico e interesse privato che si sono conosciute storicamente nel più recente passato, e che sono state "teorizzate" dai politologi della "economia mista"; e che si fondano sempre sulla congiunzione di una iniziativa pubblica dalle finalità generali e una "operatività" privata motivata sempre dal profitto. Esempio classico di questo connubio sono le esperienze, particolarmente importanti in Italia, delle imprese "a partecipazione statale", le quali - a dispetto del capitale pubblico o semi-pubblico (e della finalità generale in base a cui sono state rilevate o create) - ubbidiscono a finalità di profitto, necessariamente, pena la loro impossibilità di operare nel mercato della concorrenza, e sono imprese di diritto commerciale comune.

## **6. Verso la istituzionalizzazione del settore "indipendente"**

Il settore indipendente, privato-collettivo, o associativo, ha anche i suoi esempi storici: essi sono tutti gli esempi di associazionismo volontario, come quello delle

fondazioni a scopo assistenziale o culturale, l'associazionismo religioso che in taluni paesi raggiunge un potere economico non indifferente, quello educativo, culturale, ricreativo e sportivo (quando non è fortemente commercializzato).

E l'associazionismo politico (partiti e movimenti) e quello sindacale (sindacati operai, padronali, professionali, etc.) sono anche gli esempi di settore privato-collettivo che hanno già assunto nel passato proporzioni rilevanti, e ancor più rilevanti sono destinati ad assumere in futuro.

Ma il precedente storico più significativo del settore privato-collettivo, e che ha già in tutto il mondo sviluppato ricevuto in diverse forme e da molto tempo una sua qualche istituzionalizzazione specifica, è il movimento cooperativo. Ovviamente il movimento cooperativo appartiene a questo settore in tutti i casi in cui il movimento e le sue imprese hanno mantenuto le originarie finalità "sociali" in modo prevalente e coerente; quando cioè il fine del profitto non è diventato anche nelle imprese cooperative preponderante, ovvero quando le dimensioni operative di esse non hanno estromesso ogni forma di reale partecipazione dei soci alla gestione.

Un complesso di fattori nuovi emergenti, e fra i primi la cosiddetta "crisi" dei meccanismi del Welfare State (così come già ricordati più volte nei capitoli precedenti), hanno creato le premesse per l'apparizione di un proliferare di iniziative associative di questo tipo, ancora non definite funzionalmente, e tanto meno giuridicamente: la loro caratteristica più indiscutibile è l'ambiguità e l'ibridismo, e la non riconducibilità a classificazioni finora note o adottate.

Per tentare di andare verso una più chiara definizione di questo settore, e per evitare pasticci funzionali ed istituzionali, è certamente il caso di procedere verso una sua qualche "istituzionalizzazione": soprattutto allo scopo di distinguere con chiarezza le sue manifestazioni da analoghe tendenze verso similari trasformazioni (che comunque si presentano) sia nel settore "pubblico" che nel settore "privato-commerciale".

Per es. si è detto già che nel settore pubblico e nelle sue gestioni vi è un bisogno di "democratizzazione" e di "decentramento" che in taluni casi potrebbe - se portato alle estreme conseguenze di autonomia anche finanziaria (anche se in qualche modo sussidiata, non differentemente del settore imprese o del settore famiglie) - preludere in una sua trasformazione nel settore privato-collettivo. Ma, per lo più, quel bisogno si limita a suggerire l'introduzione di forme di gestione più decentrata o più "partecipata", magari anche di auto-gestione per alcuni compiti definiti, sia da parte degli operatori che degli utenti del servizio in questione.

Così come l'evoluzione delle relazioni industriali nel settore privato-commerciale, potrebbe condurre a forme di "democrazia industriale" del tipo "co-gestionario", che non intaccherebbero tuttavia la natura capitalistica dell'impresa (anche se ne modificherebbero, naturalmente la funzionalità).

In entrambi questi ultimi casi non si avrebbe, propriamente parlando, una trasformazione nel "terzo settore".

### 6.1. Il rapporto fra i settori operativi dell'economia

Ebbene, se si cominciasse a riflettere e a formulare proposte circa i requisiti particolari da riscontrare affinché si possa parlare di un "terzo settore" operativo - sia rispetto alle esperienze di democratizzazione e di decentramento della amministrazione pubblica in genere, sia rispetto alle esperienze di democrazia industriale nel settore privato - si comincerebbe anche a definire l'area emergente di una "socializzazione" contrapposta alla statalizzazione da un lato (con le sue più o meno spinte "nazionalizzazioni"), e alla privatizzazione del potere di mercato (che oggi sempre più assume le forme delle collusioni corporative o delle concentrazioni oligopolistiche, più o meno transnazionali).

La complessità delle società industriali moderne, specie nelle loro versioni "post-industriali", quelle segnate dai grandi progressi tecnologici dell'automatismo, dell'informatica e della telematica, e quindi dal grande sviluppo dei consumi "terziari" di servizi, esclude che si possa non solo accettare ma anche prevedere la prevalenza assoluta di un settore piuttosto dell'altro. Il pluralismo sociale si manifesterà anche nella pluralità delle forme di produzione, e forse mai come nel passato i diversi "sistemi economici", che afferiscono all'una o all'altra forma (o formazione sociale) della produzione, saranno coesistenti nella stessa struttura di un paese evoluto.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> La letteratura sui "sistemi economici" è enorme, e si è sviluppata nella scia della scuola "istituzionalista". Molte riorganizzazioni delle Facoltà di Economia in varie università europee ed americane hanno introdotto corsi speciali sui "sistemi economici". Alla sua base giace la tesi che la teoria economica (con le sue regole di comportamento) non è unica: le teorie economiche sono tante quanti sono i sistemi economici cui esse si applicano. A. Eckstein (1971) può considerarsi il padre di questo tipo di "disciplina". Un lavoro che - fra altri - ritengo particolarmente significativo, di questa scuola di pensiero è quello di Reynolds (1971). La tassonomia dei sistemi economici, tuttavia, non è facile. Vi è molta discussione sui criteri su cui fondare una tipologia dei sistemi economici; se per esempio sui sistemi che si sono succeduti nel tempo storicamente (ciò che evoca in primo luogo l'approccio classico di Sombart, e prima di lui quello di Marx) oppure su criteri economici o giuridici. (Su questo aspetto è raccomandabile l'opera di Karl Polanyi e Conrad Arensberg, 1975). Ciò che merita di essere rilevato è che questo tipo di letteratura ha dato scarsa attenzione alle oggettive caratteristiche della "coesistenza" dei sistemi economici. Qui non ci riferiamo alla classica coesistenza sul piano mondiale: per esempio alla ben nota questione della coesistenza pacifica fra il sistema capitalistico occidentale e il sistema collettivista dei paesi dell'Europa orientale, ora divenuto obsoleto e trasformato in "sistema di paesi in via di transizione", (che non si capisce bene ancora che cosa sia); e al vecchio problema della "convergenza" fra questi sistemi cara a Tinbergen (1961) e a molti altri. Qui intendiamo piuttosto in primo luogo fare riferimento alla *coesistenza* di differenti sistemi economici nella stessa struttura economica di un paese o di un insieme di paesi. Dal punto di vista storico la questione si pone in termini di "coesistenza di transizione" da un sistema precedente, che si suppone stia declinando, di fronte ad un altro sistema che sta emergendo. Certo, ogni tentativo di tassonomia si presenta sempre inadeguato di fronte alla ricca e spesso incomprensibile molteplicità che ci offre il mondo reale, ma esso rappresenta il solo modo attraverso cui sia possibile sviluppare, in modo critico (e non caotico e pertanto, spesso, ingannevole), una comprensione della stessa realtà. Ritengo che l'epoca corrente nella quale viviamo, in quanto pluralistica, e soprattutto quella in cui ci stiamo avviando, sia fra le più adatte a sviluppare un progetto di ricerca sulle forme di "coesistenza" di differenti sistemi economici, non più visti come competitivi e incompatibili, ma cooperativi e complementari. Su questo punto vi sono osservazioni interessanti in un non più

Così l'indubbio "statalismo" inerente sia alle esperienze del comunismo "reale" come a quelle del Welfare State, che in forme (e gradazioni) diverse hanno coesistito già e tuttora coesistono con l'economia di mercato, tenderà a rivedere la sua "egemonia", laddove essa si è esercitata.

E altrettanto farà il capitalismo di mercato, nei casi in cui esso è stato - malgrado il Welfare State, ma anzi in organica simbiosi con esso, come si è detto all'inizio - sostanzialmente "egemonico", attraverso le proprie strutture oligopolistiche di potere, al punto di condizionare fortemente le stesse strutture statali.<sup>34</sup>

## 6.2 "Terzo settore" e sistema economico generale

Si può convenire che l'emergenza di un "terzo settore", nella grande indeterminatezza dei suoi confini già riconosciuta (e la stessa definizione di "terzo" settore senza qualificazione, ne è una testimonianza), debba essere omologata in termini istituzionali e concettualmente più precisi - al di là di ogni convenienza a farlo - per l'urgenza di un motivo, se vogliamo, "ideologico": quello di superare - insieme alle esperienze dei paesi di comunismo reale, anche quella dei paesi a capitalismo industriale avanzato, quei paesi che potremmo definire (col supporto dello stato del benessere) i paesi a "capitalismo sociale".

Questo è lo stesso motivo che nei dibattiti politici della sinistra viene detto della ricerca di una "terza via" al socialismo. Ma la differenza fra la ricerca di una terza via al socialismo e l'emergenza del terzo settore sta nel grado di egemonia che si intende dare al sistema produttivo che caratterizzerebbe ciascuno dei settori così definiti in se stessi.

Ogni settore simboleggia - per così dire - un sistema produttivo.

Il settore pubblico, o statale, simboleggia il sistema amministrativo, a collettivismo integrale (che è stato detto erroneamente a "pianificazione centrale", tirandosi dietro in questa definizione una concezione arcaica e giuridicistica della pianificazione). Dove il settore pubblico ha egemonizzato le attività produttive (paesi comunisti) si è avuta la "via comunista al socialismo".

In ugual modo, il settore dell'impresa privata (o anche di quella pubblica che opera nel mercato e per il mercato) simboleggia il sistema dell'impresa capitalistica (alle cui "leggi" oggi anche la piccola impresa familiare e perfino le imprese cooperative, che hanno perduto la gestione collettiva, tendono a

---

recente lavoro di Ginzberg et al. (1965). Per una più recente e aggiornata trattazione della materia in seno ai *Welfare States* si veda Esping-Andersen (1990 e 1994).

<sup>34</sup> Il caso più emblematico è quello degli oligopoli su scala internazionale e globale (cioè quello delle imprese multinazionali e transnazionali), che hanno reso spesso impotenti ed inutili gli organi pubblici a scala nazionale. Questo è avvenuto così diffusamente da richiedere una revisione della teoria economica relativa al comportamento degli operatori (imprese multinazionali da un lato, e lo stato dall'altro), al punto che le "regole" del mercato, per le prime, e l'identificazione della "funzione del benessere collettivo" per il secondo, non seguono più modelli conformi alle ben note formule: è così che è nata la nuova teoria della "meso-economia", sviluppata principalmente da Holland, 1987). Le implicazioni del potere "meso-economico" si verificano soprattutto nel campo delle concentrazioni di potere finanziario, ma hanno scarsa incidenza sull'economia associativa.

sottostare). Qui il settore dell'impresa capitalistica ha egemonizzato le attività produttive, ma si è cercato di ridurre progressivamente l'area di influenza. Dove il settore dell'impresa privata non ha saputo fornire in qualità e quantità adeguate i servizi e le produzioni necessari, si è fatto subentrare progressivamente lo stato, con i suoi interventi in campo sociale ("stato sociale"), e poi ed anche in campo produttivo ("nazionalizzazioni", "imprese a partecipazione statale", "azionariato di stato", e così via), in tutti i casi in cui tutto ciò corrispondesse ad un interesse pubblico generale. Così si è avuta la "via socialdemocratica o laburista al socialismo", ovvero il Welfare State, in senso generale (che sopra abbiamo chiamato anche "capitalismo sociale"). Questa via, per il momento, non ha modificato il principio di base dell'economia capitalistica, e ciò è avvenuto in tutti i paesi del capitalismo storico occidentale, nella sua lunga evoluzione, soprattutto nei paesi del nord-europa, fino alla fase attuale che taluni hanno definito del "tardo capitalismo".<sup>35</sup>

La "terza via" supporrebbe l'egemonia di un nuovo settore - quello privato-collettivo - sui settori tradizionali (statale e dell'impresa capitalista), talché segnerebbe l'avvento di un nuovo "sistema", quelli che taluni hanno chiamato del "socialismo umanista", altri del "socialismo liberale"<sup>36</sup> (per distinguerlo dall'uso omologo delle parole "socialismo" e "comunismo") oppure semplicemente del "socialismo" (scontando la sua netta differenza dal "comunismo").

Poiché oggi l'egemonia del terzo settore è lungi dall'essere una realtà, il sistema che esso simboleggerebbe è un sistema privo di modello storico; è l'unico sistema non "reale" di cui si parla, bensì futuribile.

E' difficile, e certamente prematuro, oggi sostenere che il terzo settore, (di cui oggi si intravedono alcuni caratteri e di cui si sente l'aspirazione - come si è detto - a "omologarne" la natura istituzionale, e quindi di "istituzionalizzarlo" in qualche modo) possa in un futuro prossimo caratterizzare il sistema produttivo, ed egemonizzarlo a tal punto da parlare di un nuovo sistema sociale di produzione, diverso da quello capitalista e da quello comunista (o collettivista o stalista).

Ma non sarebbe neppure giusto escluderlo.

In fondo, malgrado le apparenti "rivoluzioni" politiche (quella francese e quella russa) con le quali gli storici periodizzano la nascita dell'economia di mercato ovvero dell'economia collettivista, si sa bene che la transizione dal sistema di produzione "corporativo" a quello capitalista, e dal sistema capitalista a quello collettivista, sia stata e sia ancora assai lenta e mai "totale": nel senso che

---

<sup>35</sup> Come il già citato Mandel (1975). Sul "Welfare Capitalism", e i suoi modelli differenti, vedi anche Esping-Andersen (1990).

<sup>36</sup> Il "socialismo liberale" è stato descritto, discusso e teorizzato ampiamente, negli anni trenta e quaranta, ed in termini ancora validi per il tempo presente, cioè con una forte intuizione futuribile, da due autori italiani di eccezionale valore: Carlo Rosselli (1937) e Guido Calogero (1944 e 1945). In Italia, un folto gruppo di studiosi di scienza politica (tra i quali mi onoro di appartenere) hanno seguito e sviluppato il loro insegnamento. L'opera di Carlo Rosselli è stata finalmente messa a disposizione dei lettori di lingua inglese (cioè di un pubblico veramente internazionale) solo recentemente (Rosselli, 1994), e mi auguro che sia rivisitata non solo dagli studiosi, ma anche da operatori politici, per la sua elevata "attualità" (e tradotta anche in altre lingue) (vedasi anche Urbinati, 1994).. L'opera di Guido Calogero, ugualmente meritevole di essere accessibile ad un lettore internazionale, purtroppo non è stata ancora tradotta neppure in inglese.

in ogni momento storico vi è stata e vi è tuttora sopravvivenza delle vecchie forme e anticipazioni delle nuove. E, alla fine dei conti, si produce una sostanziale convivenza e coesistenza di tutte le forme che attengono a questo o a quel sistema. Come peraltro è ormai convenzionalmente riconosciuto dagli studiosi di "sistemi economici" comparati, il "sistema può rimanere una espressione concettuale, mentre la struttura è necessariamente reale e concreta".<sup>37</sup>

### **6.3. "Terzo settore" e "Società del benessere"**

E' quindi molto probabile che per un lungo periodo ancora la caratteristica fondamentale delle società pluraliste occidentali, nella loro fase post-industriale, sarà contrassegnata da una compresenza attiva di tutti e tre i settori operativi indicati,<sup>38</sup> anche se si può presumere nello stesso tempo che sia il settore pubblico (in un processo di riadeguamento e di decentramento) che quello privato (in un processo di riduzione oggettiva dei suoi spazi mercantili) tenderanno a perdere di peso a vantaggio dell'allargamento di un settore privato-collettivo, di cui si preciseranno sempre meglio i contorni e le funzioni. (Anche noi cercheremo di farlo un pò di più nel prossimo capitolo 12, ciò che giustifica peraltro il titolo che abbiamo voluto dare a questo libro).

Se questa linea di tendenza, la si può identificare anche in una ricerca di una terza via al socialismo, è questione sulla quale non ci sembra interessante concentrare troppo l'attenzione. Ci sembra una questione oziosa, come quella se il Welfare State è in crisi o no.

Una cosa è certa: che questa mutazione del Welfare State nel senso reso necessario dalla sua "crisi fiscale" e di efficienza, e dalla ricerca di una base produttiva più egualitaria, che potrebbe identificarsi nell'emergenza del terzo settore, questa mutazione sembra possibile - senza gravi crisi nel modus operandi dei due settori tradizionali, pubblico e privato - solo se l'insieme dello sviluppo e della operatività dei tre settori verrà tenuto sotto controllo da una procedura di pianificazione, entro la quale e in base alla quale si attuino quelle opzioni necessarie per garantire una funzionalità adeguata all'insieme, soprattutto dal punto di vista delle compatibilità di uso delle risorse e della eliminazione di inceppamenti e sprechi della operatività stessa.

L'uscita dalla crisi del Welfare State è quindi possibile a condizione di una mutazione sostanziale del modello di società (o modello societale). E tale mutazione sarà possibile solo se provocata da un governo nuovo, pianificato, della mutazione e della crescita. E' solo chiamando i vecchi operatori, stato (nelle sue molteplici istanze), imprese mercantili e sindacati, e i nuovi operatori, consumatori e "terzo settore", mediante una appropriata procedura di pianificazione, ad una più sviluppata contrattazione o concertazione di piano, che

---

<sup>37</sup> Vedi Reynolds (1971).

<sup>38</sup> Come già osservato in una nota precedente, la parola "sistema economico" evoca problemi tassonomici non del tutto risolti, anche se sarebbe desiderabile che fossero risolti per designare il "terzo settore". Pertanto useremo la parola "settore" perchè, anche se fortemente ambigua e portatrice di equivoci, rimane ancora la più diretta.

si potranno "superare" le limitazioni e le crisi del Welfare State ed aspirare ad una organizzazione sociale del tipo di quella che si sottintende - come abbiamo detto all'inizio - sotto il nome di "società del benessere".

Società del benessere che, alla luce delle logiche e delle semantiche qui sopra discusse, potrebbe anche essere detta - perché no? - società "socialista". Ma per il momento, ci siamo accontentati ad esaminare la natura di una società post-industriale, la quale manifesta fortemente i caratteri anche di una società post-capitalista.