

Capitolo 13

Nuove politiche e nuovi strumenti

Vediamo ora di concludere la nostra analisi, soprattutto quella dedicata ai "problemi gestionali del mutamento", cercando di procedere ad una sorta di *condensazione* di molta parte degli argomenti trattati, e di fare una piccola "summa" riassuntiva delle politiche gestionali da adottare.

1. Nuovi compiti per il settore pubblico

Le trasformazioni in atto nella struttura della società industriale contemporanea, quella dei principali paesi occidentali, (così come sono state esaminate nei precedenti capitoli), implicano - e nello stesso tempo sono connesse a - delle profonde *trasformazioni nel carattere e nelle modalità dell'intervento pubblico*.

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

Questo semplice fatto già di per sè costituisce la "prova storica" della fallacia delle teorie del *laissez faire*, rispetto a quelle della opportunità della regolazione pubblica dello sviluppo sociale. Se fosse vera la tesi che l'intervento dello stato danneggia il progresso economico, e quindi anche quello sociale, la storia delle società capitalistiche - che hanno registrato numerosi successi negli ultimi due secoli - dovrebbe essere quella di un costante ristagno o non-progresso, se non regresso, economico e sociale, data la crescita vertiginosa che soprattutto in questo secolo ha avuto l'intervento pubblico. C'è da domandarsi invece se non sia stato questo aumento sostanziale del ruolo della economia pubblica a costituire un fattore essenziale del progresso socio-economico delle società capitaliste. Credo che nessuno dei teorici odierni del *laissez-faire* sarebbe disposto a sostenere che l'economia contemporanea avrebbe potuto avere tassi di crescita ancora maggiori, senza l'intervento dello stato. E ciò depone a favore - come prova storica - dell'errore degli antichi critici dell'intervento pubblico, i quali ne sostenevano i danni, già quando

questo intervento copriva appena il 5-10 per cento del complessivo prodotto nazionale!

L'aumento dell'*ambito* è caratterizzato dal fatto che il peso dei servizi promossi ed erogati dalla "mano pubblica" (che è per definizione una mano "visibile"¹) è venuto crescendo soprattutto in connessione alle grandi possibilità di destinare a servizi immateriali - detti comunemente ma imprecisamente "terziari" - quote crescenti di risorse e di occupazione, *rese disponibili dal progresso tecnico e dagli impressionanti incrementi di produttività fisica realizzati nei settori della produzione dei beni materiali (agricoltura e industrie)*.

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

L'aumento delle *dimensioni* è caratterizzato, a sua volta, dal fatto che si è allargato, per qualità e per quantità, il regime protettivo dello Stato contro ogni rischio o malessere sociale (disoccupazione, invalidità, malattia e infine vecchiaia). Ciò ha introdotto ovviamente forme sempre più nuove di assistenza sociale, in modo vasto e diffuso, al punto di essere accusata di disincentivare lo spirito di iniziativa e le imprenditività personali. Si tratta di tutte quelle forme di "garanzia dei redditi" che il *Welfare State* ha introdotto, e che rappresentano essenzialmente sottrazione di risorse prodotte da chi partecipa direttamente al processo produttivo per erogarle a chi non vi partecipa se non in modo indiretto. Ma abbiamo anche visto che il *Welfare State* è entrato in crisi per "sovraccarico". E questo merita un atteggiamento *del tutto nuovo* da parte dei sostenitori dell'intervento pubblico e del *Welfare State*, che non ha nulla a che vedere con le antiche *querelles* sul *laissez-faire* e l'intervento pubblico.

¹In verità qui meriterebbe di essere emesso qualche dubbio che, allo stato attuale di crescita ed espansione del settore pubblico, si possa parlare per esso ancora di una "mano visibile", sulla base della tradizionale considerazione della esplicitazione formale degli interventi pubblici (decisioni di organi rappresentativi, dichiarazione di obiettivi e di strumenti, e rigidità manifesta delle decisioni stesse e delle gestioni connesse). Gli agenti che in una società complessa moderna operano in nome pubblico, e che possono avere rilevanza economica generale, sono così numerosi, che il settore pubblico è diventato tanto "pluralistico" quasi quanto il settore privato. E il coordinamento delle decisioni in questo settore, è quasi tanto difficile quanto un ipotetico coordinamento "visibile" del settore privato. E' quindi molto probabile che il ricorso al concetto di mano "invisibile" del mercato, per realizzare di fatto una sorta di coordinamento spontaneo fra gli operatori, si possa applicare oggi con altrettanta plausibilità al complesso di operazioni che vengono intraprese in nome pubblico.

2. I limiti finanziari dello Stato

Come è stato già detto (nel cap.8) al punto in cui sono arrivate le cose, il processo di erogazione "gratuita" (cioè solo fiscale) dei nuovi servizi sociali e il processo di "trasferimento" di redditi (attraverso sempre lo strumento fiscale) per le varie forme di *garanzia reddituale* sempre più diffuse, hanno provocato un peso *finanziario* dello Stato sull'ammontare complessivo del prodotto reale di ogni paese che con difficoltà potrebbe essere ulteriormente aumentato.

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

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

2.1 Alternative generali all'intervento pubblico

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

Paradossalmente, non è escluso che questa violenza sul bilancio della Stato spinge verso un aumento dei consumi (monetari) pubblici e ad un "taglio" di consumi "sociali", e favorisce - attraverso i consumi e la spesa pubblici - una *resistenza al declino dei consumi (reali) di prodotti industriali* (da quelli alimentari a quelli elettronici), che invece sono oggettivamente sempre più "saturati" e/o "saturabili". E ciò provoca un rilancio del meccanismo inflazionistico.

Con una più sviluppata *programmazione complessiva degli impieghi* - realizzata in sede di pianificazione, (come si è detto nel cap.11) - lo Stato, piuttosto che assumersi in proprio la gestione diretta di tali servizi, potrebbe studiare le formule attraverso cui mobilitare, per il raggiungimento degli obiettivi generali individuati, *altri canali finanziari diretti*, fondati essenzialmente sull'iniziativa e la gestione diretta degli stessi utenti. Tali canali, magari promossi o regolati o incentivati attraverso la finanza pubblica, dovrebbero realizzare l'impiego di redditi "privati" (questo è il "terzo settore" di cui si è detto nei capp.11 e 12).

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

- a) da un lato, *"restringersi" ai casi e ai settori più bisognosi* (sia socialmente che territorialmente), là dove cioè fattori culturali e istituzionali rendono impossibile l'autonoma assunzione di responsabilità civili ed economiche nel campo dei consumi sociali;
- b) dall'altro, *impegnarsi nell'azione "promozionale", nell'incentivazione e nell'orientamento di detti consumi sociali, cioè più in una attività di programmazione che di gestione.*

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

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

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

Si tratterebbe di trovare i modi di "fermare" l'espansione di taluni settori di impiego e favorire la nascita o l'espansione di altri: ciò che si potrebbe ovviamente ottenere tanto più facilmente non solo quanto maggiore sarebbe l'aumento delle disponibilità complessive, ma anche quanto più chiaro e definito fosse il quadro complessivo di tutte le disponibilità e di tutti gli impieghi necessari e auspicati; in altre parole, *quanto più articolato e sviluppato sarebbe un metodo di programmazione.*

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

2.2 Nuovi criteri di gestione dell'intervento pubblico

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

Innanzitutto si dovrebbero introdurre tecniche sviluppate di *misurazione dell'output e dell'efficacia del servizio reso*. E tutte le volte in cui tale output e valu-

tabile solo in base alla percezione soggettiva del benessere degli utenti, sarebbe raccomandabile introdurre forme di autogestione del servizio da parte degli utenti, pur nel quadro del finanziamento pubblico, ancorato a criteri quantitativi oggettivi.

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

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

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

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

Allargandosi il campo di attività economiche verso servizi "autogestiti", come si è detto - (siano essi finanziariamente autonomi oppure no) il peso degli investimenti *non motivati dal profitto* tende a crescere enormemente. Ciò non significa però che diminuisce l'importanza degli investimenti stessi e della accumulazione di risorse che li esprime: l'accantonamento e il risparmio di redditi guadagnati o prodotti si dovrà perciò realizzare *al di fuori degli usuali canali finanziari*, attivati dalle prospettive dell'utile e dai saggi di interesse.

Si profila perciò la nuova importanza anche di settori operatori finanziari, connessi - sia per la raccolta che per l'impiego di mezzi - ad attività "nuove" non appartenenti al normale mercato finanziario dei capitali; ne consegue così la creazione di istituti alquanto nuovi, come il "Fondo sindacale di investimento", (di cui si è detto nel cap. 12).

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

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

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

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

A questa situazione difficile dell'economia pubblica si è aggiunta la crescente importanza (nella struttura dei cosiddetti bisogni e nella domanda dei servizi, ed anche di beni), di quei beni e servizi definibili "posizionali", (nel senso dato da Fred Hirsch alla parola: beni e servizi la cui utilità è percepita solo in quanto *non* sono di accesso generalizzato)². Ciò produce una situazione decisamente paradossale: tanto più lo Stato estende la soddisfazione della gente, tanto meno la soddisfa.

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

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

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

3. L'avvenire della pianificazione strategica

²Più estese riflessioni sull'argomento nell'opera di Fred Hirsch (1976) sui "limiti sociali dello sviluppo".

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

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

3.1 Il nuovo ruolo "regolatore" del settore pubblico

Lo Stato, in particolare, vi dovrebbe infatti espletare sempre più un suo *ruolo di regolatore* dello sviluppo nell'interesse generale, ruolo che finora ha svolto - nei paesi capitalistici - in modo assai discutibile, facendosi largamente dominare dalla logica e dalla filosofia dell'economia di mercato (che peraltro - bisogna riconoscere - ha rappresentato il fattore più rilevante di progresso e di trasformazione sociale dalla rivoluzione industriale in poi).

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

Questo ruolo regolatore, dunque, dovrebbe essere esercitato soprattutto predisponendo *ex ante* - attraverso opportune "simulazioni" - gli scenari scaturenti da possibili o desiderabili modificazioni nella struttura dei consumi, nella qualità della vita, nella struttura sociale dei comportamenti e delle relazioni, e inducendo gli operatori a *concertare* le scelte preferenziali rispetto a questi scenari, su cui poi modellare le azioni rispettive³.

Nei paesi industriali occidentali, che sono anche i paesi a tecnologia più avanzata, lo Stato sembra molto lontano dall'essere capace di assumere questo ruolo regolatore, e sembra ancora limitarsi al ruolo di "registratore" *ex post*, di "notaio", dell'economia di mercato; di quell'economia di mercato che, oggi, è piuttosto dominata dai grandi produttori del settore "meso-economico", fondamentalmente monopolistico o oligopolistico, di dimensioni per lo più multinazionali e che è quindi una economia assai lontana dal concetto teorico o idealtipico di "economia di mercato"⁴.

³Leontief (1976) da una parte e Ragnar Frisch (1976) da un'altra hanno scritto pagine memorabili in proposito.

⁴Su tale argomento, si vedano le considerazioni di Stuart Holland nel saggio contenuto nel volume *Beyond Capitalistic Planning* (S. Holland, ed. 1978) e riprese nell'opera *The Global Economy* (1987).

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

Nel sistema economico capitalistico infatti lo Stato, come anche il movimento sindacale, per quanti poteri abbiano accumulato nella lenta e lunga evoluzione del sistema stesso, sembrano essere due figure istituzionali "di riporto", due "sotto-prodotti" del sistema, viventi appunto solo come *riparatori* e in qualche modo contestatori del sistema stesso a causa dei suoi guasti.

Per quanta "autonomia" lo Stato e il Sindacato abbiano cercato di darsi - soprattutto nelle esperienze del *Welfare State* - il loro sviluppo è stato finora funzione delle "crisi" del sistema.

3.2. *La pianificazione centrale e l'intervento diretto*

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

Da molto tempo questo tipo di gestione preventiva dello sviluppo sociale ha un nome: si chiama "*pianificazione*" (e a livello di una intera comunità nazionale si chiama *pianificazione nazionale o centrale*)⁵.

Ciò nonostante, pur nell'aumento enorme che si è avuto, ovunque, nei paesi del *Welfare State*, dei poteri e dei mezzi di intervento dello Stato, la sola cosa che non si è riusciti ad introdurre in tali paesi è un *sistema moderno di pianificazione centrale*⁶.

⁵Il fondamentale e, allo stesso tempo, semplice, libretto di Jan Tinbergen sul "*central planning*" (1964) è del tutto esauriente in proposito.

⁶E' un tentativo che è stato fatto negli anni 60 in tutti i paesi occidentali, e che fu mortificato dalla crisi (petrolifera) degli anni 70. Quel tentativo, di cui si sono avuti timidi ed incerti "rilanci" un pò ovunque, non ha trovato ancora il giusto modo di consolidare una prassi. Eppure riteniamo inevitabile una sia pure lenta (come tutte le cose "organiche") evoluzione verso la pianificazione centrale e sistemica (multi-livelli), se si vuole portare ad una più efficace organizzazione politica delle comunità. Chi scrive è legato alla esperienza italiana del "Progetto 80" (1968-69) che configurò un "sistema centrale di programmazione" (si veda Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, 1969). Detto sistema è stato ulteriormente disegnato da Giorgio Ruffolo, ideatore e coordinatore del Progetto 80, nel libro più recente già citato (purtroppo disponibile solo in lingua italiana) su "*la qualità sociale e le vie nuove dello sviluppo*". (Ruffolo, 1984). Alcuni dei principi ispiratori del Progetto 80 sono stati riesumati ed aggiornati da Jacques Delors (1997) e Giorgio Ruffolo (1997) in un libretto comune intitolato: *La sinistra di fine secolo*.

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

D'altra parte questo comportamento non è misterioso e inconcepibile. Quanto più lo Stato è gravato di interventi *risanatori*, resi necessari dall'insorgenza delle varie situazioni critiche, e quanto più si deve occupare di gestioni dirette *vincolate*, tanto più i suoi margini di scelta e di operatività sono limitati e i vincoli della "real-tà" - a cominciare dalle sue stesse risorse finanziarie - sono prevalenti e determinanti.⁷

Quanto più - al contrario - lo Stato viene alleggerito di funzioni di gestione diretta, tanto più si possono sviluppare presso di lui funzioni di "programmazione" e di pianificazione, che gli dovrebbero essere più proprie, nella logica di un ricupero e di una finale acquisizione di *autonomia decisionale preventiva*.

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

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

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

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

Ogni valutazione e ogni decisione *ex ante* che vengono portate a livello di variabili aggregate saranno perciò elusive di problemi e scelte che dovrebbero

⁷La tesi che l'assenza di pianificazione obbliga lo Stato ad una maggiore presenza nella vita economica e rende i suoi interventi più pesanti è ampiamente e insistentemente sviluppata nel Rapporto già citato del Comitato americano istituito nel 1976 congiuntamente dal Congresso e dalla Casa Bianca su "Processi di una politica di sviluppo nazionale"(Us, Advisory Committee on Nat. Growth Policy Processes, 1977).

essere fatte a livello di disaggregazione, e che potrebbero essere ampiamente più significative di quelle, mistificatorie, fatte a livello di aggregazione⁸.

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

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

3.3 *La pianificazione articolata o "sistemica"*

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

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

La pianificazione moderna è sostanzialmente *sistemica*, nel senso che cerca di includere nel suo *quadro di analisi e di valutazione prospettiva* tutte le variabili ritenute rilevanti, articolandosi in un *insieme di quadri e di modelli parziali*, che esigono però una coerenza reciproca. E ciò appunto per l'impossibilità di contenere in un unico quadro e in un unico modello, tutte le variabili ritenute importanti⁹.

La pianificazione ha come suoi strumenti principali, ovviamente, i piani. Ebbene essa è *sistemica* in quanto il piano nazionale (e quello, eventualmente, sovranazionale), di sintesi, è il punto di incontro e di verifica (di compatibilità) di una se-

⁸Sulla opportunità di una strumentazione fondata su modelli aggregati si vedano importanti lavori sviluppati in seno alla Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (Un-Ece, 1966, 1970, 1971). Ma anche i modelli di Ragnar Frisch (1976) e di Wassily Leontief (1976) sono motivati nella suddetta direzione.

⁹Su questo punto rimando ad un mio scritto, presentato alla Conferenza dell'Un-Ece (Mosca, 1974) sopra ricordata, su un "sistema di modelli per la pianificazione" (Archibugi, 1974), e riproposto - in versione riveduta e corretta - alla .XII Conferenza internazionale input-output, (marzo 1993, Siviglia)

rie numerosa di piani, settoriali e territoriali (per settori di attività e per regioni) ed anche istituzionali (per operatori, più o meno aggregati).

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

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

Il problema delle *modalità* attraverso cui si cercherà che i piani si *conformino* a tali indirizzi dello Stato, oppure si *conformino fra loro*, in senso verticale o orizzontale, nei casi di palese incompatibilità e conflittualità, è problema che si risolverà *politicalmente* e successivamente, attraverso le opportune forme di concertazione, di arbitraggio o di decisione politica. Due fattori sono essenziali e condizioneranno l'efficacia del sistema di pianificazione così concepito (appunto come *sistema*):

- che l'arbitraggio sia realizzato su quadri e scenari sufficientemente chiari e determinati;
- e che anche i singoli piani (elaborati autonomamente e successivamente) da rendere conformi in una logica "sistemica", *esplicitino i dati di riferimento extrasistemici* sui quali si sono costruiti (dati di riferimento che siano recepiti dai piani "superiori", o elaborati ipoteticamente dai piani stessi).

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

Insomma, nella concenzione qui delineata, la pianificazione moderna (e sistemica) non è, per sé, né autoritaria, né indicativa, perché ciò attiene alla strumentazione dei rapporti fra decisori e non alla formazione stessa dei contenuti decisionali; in altri termini essa potrebbe adottare norme autoritarie oppure semplicemente raccomandazioni (per citare due soluzioni estreme), secondo le circostanze e secondo le prospettive di attuazione che scaturiranno dalla valutazione delle istituzioni coinvolte, anche nel processo di concertazione¹⁰.

(In questo contesto, l'espressione di Schonfield [Schonfield and Shaw, 19729] che una pianificazione auspicabile dovrebbe essere "*più che indicativa, e meno che imperativa*", è certamente un pò ingenua e riduttiva; ma è una espressione che

¹⁰Una interessante matrice dei diversi gradi di centralizzazione nella espressione delle preferenze da un lato, e nell'impiego delle risorse, dall'altro, nella quale si possono incontrare 9 tipologie incrociate di sistemi di pianificazione, è in un lavoro svolto nell'ambito della elaborazione di tecnologie avanzate di pianificazione in seno all'Un-Ece, sopra ricordate (in particolare Margolis e Trzeciakowski (1970). Come aperitivo, vedasi la Tav. 13-1.

comunque cerca di catturare il senso del tipo di pianificazione che abbiamo descritto in questo capitolo¹¹).

4. La "contrattazione di piano"

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

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

Quell'espressione, inoltre, esprimerebbe bene l'intenzione di sostituire in qualche modo il concetto tradizionale di "mercato", in astratto, come luogo (alquanto misterioso e incontrollabile) in cui si determinano, spontaneamente e "naturalmente", le transazioni e le loro condizioni¹², con il concetto di "mercato" come luogo di contratto, di accordo e di intesa, di "amministrazione" e di gestione concordata fra poteri e attori rilevanti, pubblici e privati, sindacati e imprese.

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

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

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

¹¹Vedi Schonfield & Shaw, 1972.

¹²L'esistenza di un siffatto "mercato" è stata da molto tempo, e ripetutamente, messa in dubbio nella letteratura teorica. Uno dei più recenti e completi esami in Holland (1987).

lo centrale e - insieme - a più livelli, nel senso articolato e sistemico di cui si è detto.

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

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

5. La contabilità sociale di piano

Questo *quadro di riferimento socio-economico* è essenzialmente un *quadro contabile*. Ecco perché una nuova, moderna, pianificazione sistematica, del tipo di quella qui preconizzata, si fonda su un nuovo sistema di *contabilità sociale*. Esso si dovrebbe fondare su due novità, essenzialmente:

1. in primo luogo, il sistema di conti sarà "allargato" alle transazioni "non-mercantili", data appunto l'importanza oggi non più ignorabile, anche sul piano contabile, che queste transazioni hanno nella formazione del prodotto sociale e del benessere sociale;
2. in secondo luogo, esso avrà una proiezione nel futuro, appunto perché esprimerà non solo la registrazione *ex post* di una realtà sociale, ma anche le quantificazioni prevedibili ed auspicabili in base ai piani *ex-ante* della stessa realtà sociale, quantificazione che saranno a loro volta lo scenario entro il quale i singoli attori collocheranno le loro azioni.

La contabilità sociale "*allargata*" ha oggi sul piano tecnico alcune esperienze di dibattito, di prime applicazioni, di prime difficoltà. Al lavoro di approfondimento concettuale¹³ dovrà essere accompagnato anche un intenso lavoro di adeguamento degli strumenti informativi, oggi assai carenti in ogni paese proprio per quanto

¹³Altrove (cap.5, par.3.2) ho già dato già una valutazione del largo dibattito e della discussione sulla nuova contabilità socio-economica "integrata" che è utile sia per la concreta implementazione delle scelte e decisioni pianificatorie, e, nello stesso tempo, per la concreta misurazione dello sviluppo socio-economico. Negli ultimi due decenni si sono proposti molti esercizi nell'estensione socio-economica dello SNA (*System of National Accounting*). (Si veda Un, 1993a e b; si veda anche Kendrick, 1996) Per ulteriori informazioni sull'intera gamma delle iniziative e approcci ad una nuova contabilità socio-economica si veda un mio studio (Archibugi, 1992d), un simposio del "Social Research Institute" di Chicago (Land & Juster, 1981). Più recentemente: Archibugi & Nijkamp eds. (1989) e una rassegna bibliografica recente del Centro di Studi e Piani Economici su "Indicatori e contabilità per la programmazione" (Cicerchia, ed. 1993). Alcuni interessanti approfondimenti in un vecchio lavoro di Gambling (1974).

concerne i costi e i benefici "non misurabili" in termini di prezzi di mercato (costi sociali, costi dell'ambiente, etc.).

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

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

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

6. Il piano e il nuovo sindacalismo

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

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

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

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

Il mestiere del sindacalista diverrebbe certamente più difficile, ma anche più efficace. I sindacati potrebbero finalmente attuare quella "presenza" nelle sedi decisionali della politica economica, esercitata finora in modo episodico, simbolico, e sostanzialmente inefficace, anche perché lo stesso governo è inabile con gli stru-

menti e le pratiche di cui dispone a portare il negoziato con i sindacati su prospettive concrete e su analisi operative definite.

Certamente, la "responsabilizzazione" complessiva dei sindacati aumenterebbe.

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

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

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

Per questi scopi sarebbe anche opportuno che si rafforzasse la *indipendenza*, politica da un lato e formale-istituzionale dall'altro, del sindacato - come potere della economia "associativa" - verso le altre istituzioni pubbliche, proprio per mantenere un dualismo fondamentale (ovverossia pluralismo) di poteri, pur nella convergenza delle materie di interesse¹⁴.

Per ottenere dei risultati concreti in questa funzione di mediazione interna allo stesso fronte sindacale fra diverse categorie sociali di lavoratori, in materia di pianificazione e distribuzione dei redditi, i sindacati dovranno dominare l'intero arco dei problemi distributivi e di scelta propri della pianificazione, senza poter delegare ad altre sedi la responsabilità di fornire soluzioni compatibili in termini generali (an-

¹⁴Riprendo qui vecchi concetti espressi fin dagli anni 50 ma che l'immobilismo sindacale da un lato e le assurde "chiusure" mentali degli stati pseudo socialisti (e delle "culture" politiche satelliti) dall'altro, per oltre trenta anni, fanno diventare ancora terribilmente attuali (vedasi una mia esposizione ad un seminario della Cisl internazionale nel 1958 su "Sindacato e Stato", Archibugi, 1958; vedi anche Archibugi, 1981).

che se tale responsabilità non potrebbe essere sottratta in sede finale ai poteri pubblici competenti nella loro sovranità politica).

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

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

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

La riforma della pianificazione, insomma, nei termini in cui è stata qui abbozzata, potrebbe dare un nuovo volto alla presenza e alla funzione dei sindacati nella società post-industriale: in cui il ruolo della economia "associativa" tende ad aumentare; in cui il "mercato", e quindi anche il mercato del lavoro, tende a qualificarsi in modo del tutto nuovo, data la natura nuova delle occupazioni (sempre più "terziarie"); in cui il ruolo stesso della "classe operaia", così come tradizionalmente inteso, incontra dei rivolgimenti totali.¹⁵

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

7. Il piano e il movimento organizzato dei consumatori

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

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

¹⁵Su questo argomento - fra le molte pubblicazioni - si consulti un lavoro di R.Taylor (1994), promosso e pubblicato dal Trade Union Congress (TUC) britannico.

controllo sulla qualità e le condizioni della prestazione di lavoro e all'emergere del lavoro industriale.

Con forte analogia allo sviluppo del movimento sindacale, il movimento dei consumatori cresce nella misura in cui perde di significato il "mercato". Con l'industrializzazione, a suo tempo, perse di significato un mercato atomistico del lavoro, nel quale si garantiva un certo equilibrio di poteri dei contraenti, e sorsero così i sindacati che ovviamente irrigidirono il mercato del lavoro, e ne fecero un luogo di *relazioni amministrate*. Lo sviluppo monopolistico nella produzione e la terzizzazione, soprattutto pubblica, hanno introdotto un "mercato" di *prezzi amministrati*, nel quale il consumatore è *stato privato di ogni potere contrattuale (di mercato)*: e da ciò è nato il *movimento dei consumatori*, che tanto più crescerà quanto più si smantelleranno le ultime vestigia del "mercato" tradizionale¹⁶.

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

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

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

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

L'avanzata della economia associativa (delineata nei capitoli 11 e 12) non potrà che rafforzare il movimento dei consumatori organizzati. Infatti le unità operative del "terzo settore", soprattutto quelle prevalenti che operano nel settore terziario e quaternario, sono unità che tendono ad unificare il momento produttivo (del servi-

¹⁶Sul ruolo del movimento dei consumatori nella società post-industriale, si vedano più estese considerazioni in un mio scritto (Archibugi, 1987).

zio) con il momento del consumo: sono unità in altri termini, fortemente auto-consumatrici.

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

Ed è probabile che da queste nuove unità di consumo potrà attendersi un rafforzamento decisivo del movimento dei consumatori e una loro presenza efficace nel processo di piano: presenza che comunque dovrebbe essere ben congegnata nella *riforma della pianificazione* che auspichiamo si diffonda in tutti i paesi avanzati.

8. Il significato "democratico" della pianificazione strategica

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

I cittadini consumatori, ed anche i cittadini produttori, avrebbero possibilità partecipando direttamente o indirettamente alla elaborazione dei piani, a qualsiasi livello, nonchè alla armonizzazione o selezione delle decisioni nel confronto fra i piani dei diversi livelli, di partecipare a scelte per se e per le società cui appartengono, assai più influenti che nel manovrare la loro limitata e tuttosommato angusta capacità di acquisto nei mercati, anch'essi fortemente limitati e condizionati, in cui operano.

I mercati in cui operano, se operano e quando operano, sono senza dubbio dei buoni rivelatori delle preferenze dei consumatori. Ma essi potrebbero avere anche altri modi di rivelare le preferenze e partecipare alle scelte, assai più vasti, in tutti quei casi in cui i mercati non arrivano ad essere un buon terreno di scelta.

Direttamente i cittadini potrebbero essere chiamati ad esprimersi, da sondaggi organici e tecnicamente coerenti con le procedure di selezione e di valutazione proprie di processi di pianificazione, assai più vastamente e in modi più organizzati, frequenti e coordinati, di quanto oggi non si faccia.

Con la tecnologia dell'informatica e della telematica cui siamo giunti, una buon sistema informativo sulle opinioni, le preferenze e le aspirazioni dei cittadini (siano essi consumatori, produttori o contribuenti) raggiungerebbe una copertura, una profondità ed una coordinazione delle "risposte" assai più *rivelatrice* che l'occasionale ed episodica operatività dei mercati.

Ed anche la partecipazione indiretta, quella attraverso i soggetti chiamati a ruoli di rappresentatività, sia essa "pubblica" (eletti degli organi politici legali) che "privata" (vari associazionismi di categoria e di raggruppamento sociale), potrebbe essere enormemente migliorata. Soprattutto nel rendere esplicite e trasparenti le moti-

vazioni e le deduzioni del voto dei rappresentanti (anche essi consultati permanentemente su tutti i campi decisionali) e i vincoli tecnici di compatibilità fra le diverse decisioni.

Il coordinamento, la selezione, il controllo esecutivo che la pianificazione strategica pone in essere sono, infatti, essenzialmente modi in cui si cerca di "razionalizzare" anche le scelte degli individui, dirette o tramite rappresentanti, nel senso di metterle di fronte ai vincoli strutturali e alle contraddizioni possibili. Questa "razionalizzazione" non altro sarebbe che rendere più consapevole, meno istintiva, più "intelligente", l'operatività dei corpi sociali, senza dover diminuire la loro partecipazione attraverso una gestione solo "tecnica" della pianificazione. E avrebbe il ruolo di migliorare educativamente la capacità di scelta e la responsabilità democratica dei cittadini.

Ma un sistema informativo sulle preferenze dei cittadini e dei loro rappresentanti può funzionare quando è in essere un sistema di pianificazione fondato su modelli e procedure adeguate di decisione.

Sotto questo profilo, lo sviluppo di un sistema moderno di pianificazione strategica costituisce un miglioramento del grado di partecipazione dei cittadini alla gestione della società nel suo complesso, quindi del grado e della qualità di democrazia di un sistema politico.

[Per i riferimenti bibliografici completi occorre andare alla fine del volume]