

Le tecniche per il controllo della realizzazione dei programmi politici

Mario G. Losano

SOMMARIO: 1. I presupposti politici della teoria dell'implementazione. — 2. Una classificazione delle teorie dell'implementazione. — 3. L'individuazione del programma. — 4. Analisi di un programma ecologico. — 5. Il controllo della struttura logica del programma: la diagrammazione a blocchi. — 6. Il controllo dei tempi del programma: il Pert. — 7. Dal pensiero lineare al pensiero reticolare. — 8. Tra il pericolo della tecnocrazia e quello dell'inadeguatezza culturale.

1. I PRESUPPOSTI POLITICI DELLA TEORIA DELL'IMPLEMENTAZIONE

Nel quadro generale dei problemi dello stato di benessere dobbiamo qui dare per scontate alcune scelte. Parlare di teorie dell'implementazione, cioè di un sistema di strumenti pratici e concettuali per verificare l'attuazione concreta di programmi politici, presuppone che siano state prese almeno tre decisioni: *a)* di fronte al sovraccarico dell'amministrazione pubblica, si sceglie la via dell'incremento della sua capacità di risposta, e non quella della riduzione della domanda; *b)* si ritiene che lo stato assistenziale non abbia ancora raggiunto i limiti del proprio intervento e, in particolare, si ritiene che sia ancora possibile un gettito fiscale crescente, in grado di garantire gli sviluppi futuri dello stato sociale; *c)* si dà per certo che lo stato è in grado — sia come mezzi, sia come volontà politica — di attuare i programmi d'intervento che sono stati enunciati come capisaldi politici d'un certo partito o d'una certa amministrazione.

Dare per scontati questi presupposti significa omettere in questa sede ogni discussione sul condizionamento ideologico delle tecniche di studio dell'implementazione di programmi politici¹. Tuttavia un dato non può essere passato sotto silenzio: si tratta di una tecnica adatta a politiche riformistiche, come si ebbero negli USA con la lotta contro la povertà o in Germania federale con la grande coalizione del 1969. In entrambi i casi esisteva una precisa volontà politica di raggiungere una certa finalità pratica ed il problema era di vedere se ed in che modo quella finalità era raggiungibile, ovvero quali ragioni ne potevano impedire il raggiungimento.

Nel caso specifico della Germania federale, vanno richiamate due caratteristiche non immediatamente trasferibili da quello stato ad un altro, quale ad esempio il nostro. In primo luogo, la Germania federale dispone di un'am-

1. Si veda la relazione di MICHAEL HILL, *Implementation studies, a new way of solving the problems of administration or another pluralist evasion of the political conflicts inherent in the welfare state?*, in corso di pubblicazione presso la Fondazione Basso di Roma.

ministrazione pubblica selezionata e gestita secondo criteri molto diversi da quelli italiani. Di conseguenza, il trasferimento di moderne tecnologie di gestione dal settore privato a quello pubblico si può attuare senza incontrare gravi ostacoli culturali. In secondo luogo, la Germania federale presenta un forte grado di omogeneità sociale e, quindi, un consenso molto più forte nei riguardi delle decisioni politiche. Basti pensare alla vita grama che menano in Germania federale i partiti di opposizione al sistema (con la sola eccezione degli ecologisti, sui quali però si dovrebbe fare un lungo discorso a parte). In questo contesto sociale omogeneo, i partiti di estrazione cristiana ed il partito socialdemocratico non si distinguono più per differenze di programma politico. L'impressione personale che ho ricavato dall'ultima campagna elettorale in Germania federale era quella di un dibattito fondato più sugli attacchi personali che sulle discussioni programmatiche.

Conta dunque non più il programma (che anzi tende ad essere sostanzialmente identico), ma la sua attuazione; il dibattito politico fa quindi leva più sull'efficacia che sulla fantasia, più sull'attuazione che sulla progettualità, più sulla concretezza che sull'utopia. In una società fortemente omogenea, chi non si identifica in questo tipo di politica viene spinto violentemente ai margini della società, come avviene per i vari partiti comunisti e, in parte, per gli ecologisti, nonostante i successi elettorali di questi ultimi. Lo studio dell'attuazione dei programmi politici diviene quindi un elemento assai rilevante per il dibattito politico: questo contribuisce a spiegare perché il trapianto di questi studi sia avvenuto in modo così rapido e fecondo dagli Stati Uniti alla Germania federale. Proprio il federalismo della Germania, poi, finisce per attribuire ulteriore valore a queste tecniche di indagine: il controllo sull'attuazione di un programma politico può essere un mezzo per accertare che una decisione del governo centrale venga realizzata tempestivamente anche in un Land retto da un governo a indirizzo politico diverso. Simmetricamente, un partito non al governo può controllare fino a che punto trovano attuazione certi principi politici, individuando così precisi punti per attaccare il partito al governo.

2. UNA CLASSIFICAZIONE DELLE TEORIE DELL'IMPLEMENTAZIONE

Le teorie dell'implementazione possono essere raggruppate in tre categorie. Nella prima confluiscono quelle che sono favorevoli ad un'unione tra chi formula una certa politica e chi la esegue: queste teorie presuppongono che i politici siano realmente interessati alla realizzazione dei programmi che hanno enunciato. Le altre teorie tendono a separare l'istanza che formula la politica da quella che la mette in pratica, e possono essere distinte — secondo la terminologia proposta da Michael Hill — in scuole ottimistiche e scuole pessimistiche. Quelle ottimistiche mirano ad individuare qual'è la struttura istituzionale che permette la migliore attuazione di un programma politico e si propongono quindi di collegare istanze, individuare lacune e determinare centri di potere. Esse partono dal presupposto che le cause del fal-

limento d'un programma politico sono soprattutto di natura organizzativa. Il terzo ed ultimo gruppo è quello delle teorie pessimistiche dell'implementazione. Esse partono dalla convinzione che la burocrazia è strutturalmente inefficiente e, quindi, che lo stato attuale non è più in grado di assolvere tutti i compiti che si è accollato. Per esse l'unica soluzione consiste quindi nel trasferire dalla burocrazia al mercato il compimento delle attività necessarie per realizzare il programma politico. La convinzione che il mercato sia più efficiente della burocrazia andrebbe discussa, ma non lo si può certo fare in questa sede: dovremmo infatti affrontare qui tutta la tematica del risorgente neo-liberismo.

Quando si parla di implementazione negli ultimi due sensi, si dà per scontato che la buona volontà del politico venga frustrata da problemi di esecuzione, della cui soluzione si incarica appunto la teoria dell'implementazione. Ora, nella realtà, la posizione del politico è spesso diversa. Nel porre il problema di come si passi dal programma politico alla sua legge di attuazione, è forse necessario rivedere i presupposti taciti che spesso reggono le teorie dell'implementazione. Se, di fronte ad un programma politico che si blocca, si afferma che tutto è riconducibile a carenze di implementazione, si presuppongono due contributi del politico che non sempre sono presenti: *a)* non sempre il politico ha formulato un programma che contiene fini chiari e ben determinati (in particolare, non sempre gli è chiaro che il programma proposto provoca anche conseguenze collaterali diverse dalla finalità principale); *b)* non sempre il politico ha pensato il programma in termini operativi (come avviene quando il governo centrale pone a carico del potere locale il conseguimento di compiti di cui non garantisce il finanziamento, ovvero quando al politico non importa che il programma politico venga tradotto in realtà: in quest'ultimo caso la dichiarazione politica ha un valore retorico, o, secondo Edelman, «simbolico»). In tutti questi casi, l'implementazione si sovrappone e, talora, contrasta con la volontà del politico.

Questi aspetti negativi del programma politico sono spesso ignorati perché chi si occupa di implementazione tende a presupporre l'esistenza di una volontà politica alle spalle del programma da tradurre in realtà. Indubbiamente le teorie dell'implementazione hanno dato un contributo positivo alla valutazione dei programmi politici, spostando l'accento dalle valutazioni astratte ai più concreti problemi della loro realizzazione. Quello che non mi sembra fruttuoso è però la separazione della fase politica dalla fase attuativa, soprattutto perché i conflitti che accompagnano il formarsi di un programma politico continuano a manifestarsi anche durante la sua fase di attuazione, contribuendo così ad un suo ritardo o fallimento.

Esaminiamo ora particolareggiatamente i due casi sopra enunciati, in cui il politico ha omesso (volontariamente o no) di formulare in termini operativi il proprio programma.

Programma politico non definito. Ogni studio sull'implementazione di un certo programma politico inizia con la «costruzione» del programma stesso.

Infatti, nella realtà non esiste mai un solo documento che raccolga tutte le indicazioni programmatiche necessarie per passare dalla fase propositiva alla fase attuativa. Anche quando un programma politico assume forma di legge (per esempio, la riforma sanitaria o un programma ecologico), non esiste mai una sola legge che definisca per intero l'aspetto legale del problema. Bisognerà allora raccogliere altro materiale normativo, integrarlo con indicazioni politiche, coordinarlo con disposizioni economiche, e così via. Si giungerà così ad un programma politico operativo: ma non è detto che esso coincida allora con i desideri del politico che l'ha formulato. Questa ricostruzione del programma è brevemente esposta nella descrizione dello studio di Knoepfel e Weidner sul programma ecologico, cui è dedicato il quarto paragrafo.

Tuttavia questo non è il caso più frequente. La complessità dei problemi oggi affrontati dall'amministrazione pubblica fa sì che il raggiungimento di un fine sia necessariamente accompagnato dal verificarsi di fenomeni collaterali ignorati dal politico che ha proposto il programma. A questa difficoltà, tipica del passaggio dal pensiero lineare al pensiero reticolare, è dedicato l'ultimo paragrafo di questo saggio.

Programma politico non operativo. Il politico ha problemi di immagine nei confronti degli elettori e vincoli concreti nei confronti del bilancio statale, del proprio partito o dei partiti coalizzati con il proprio, e così via. Può quindi avere interesse a mostrarsi favorevole al perseguimento di certi fini, che peraltro egli sa di non poter perseguire in concreto a causa di vincoli economici o di compromessi politici. Ad esempio, in Gran Bretagna il governo centrale emanò nel 1969 un «Chronically Sick and Disabled Persons Act», con il quale impose una serie di compiti alle autorità locali: nessun governo ha però tentato, finora, di ottenerne la messa in opera. Questa separazione tra programma ed esecuzione è frequente negli stati federali, a causa dello sdoppiamento dei livelli operativi; tuttavia non è infrequente anche nelle organizzazioni statali dotate di valide forme di decentramento. In casi particolari, inoltre, il programma risulta inattuabile per carenze organizzative, però anche in questa sua forma mutila serve a raggiungere il fine politico. In Italia, ad esempio nell'ambito delle leggi per la lotta al terrorismo è stata emanata una norma che prescrive di denunciare alla polizia ogni persona che pernotti presso un privato. Di conseguenza, chiunque abbia un ospite dovrebbe denunciarne la presenza al comando di polizia. Quest'ultimo però non ha un ufficio attrezzato per ricevere tutte queste dichiarazioni. Di conseguenza, nessuno si cura di questa norma, che tuttavia fornisce all'autorità di polizia uno strumento supplementare per mettere sotto accusa persone sospette di connivenza con il terrorismo. Mi sembra superfluo sottolineare la pericolosità di questo uso anomalo dei programmi volutamente non operativi.

In molti casi è difficile distinguere un programma fallito per errori nella sua messa in opera da un programma enunciato con il tacito proposito di non

realizzarlo affatto. Si entra così nel campo della politica simbolica, cui Edelman ha dedicato un importante saggio². Sarebbe tuttavia eccessivo ritenere che questa teoria spieghi ogni fallimento in un programma. Indubbiamente il lavoro di Edelman costituisce però un importante strumento per distinguere i veri e propri errori di implementazione dai casi di politica simbolica. Di fronte a quest'ultima, sarebbe vano cercare una soluzione del problema attraverso le tecniche di implementazione.

3. L'INDIVIDUAZIONE DEL PROGRAMMA

Gli studi tedeschi sull'implementazione fanno capo a Renate Mayntz dell'Università di Colonia. Dal 1976 ad oggi questa studiosa ha guidato una serie di ricerche, condotte anche da gruppi delle Università di Berlino e di Bielefeld. Dal 1977 il Consiglio nazionale delle ricerche tedesco (Deutsche Forschungsgemeinschaft, DFG) ha dotato questi ricercatori di un centro di coordinamento, presso il quale i ricercatori si incontrano periodicamente. I testi della Mayntz sono stati alla base delle prime discussioni di questo gruppo ed hanno trovato ulteriore eco e, in certi casi, revisione in una serie di ricerche concrete condotte in 15 progetti svolti tra il 1977 e il 1981. Su questi progetti esiste una specifica letteratura in tedesco, raccolta nella bibliografia citata nelle note di questo saggio. Qui è opportuno soffermarci sui problemi generali posti dallo studio dell'attuazione dei programmi politici.

In primo luogo, poiché i programmi vengono formulati dallo stato, spesso essi vengono fissati in norme giuridiche. È tuttavia difficile che *un* programma sia contenuto in *una* sola legge. I ricercatori tedeschi si trovano ora di fronte al problema di dover desumere gli elementi del programma da una pluralità di documenti non soltanto legislativi, ma anche politici (come nel caso della politica urbanistica), ora di fronte al problema opposto di dover scegliere, tra le numerose norme giuridiche, soltanto quelle più significative e pertinenti (come nel caso dell'ecologia). In altre parole, alcune difficoltà nello studio dell'attuazione dei programmi può venire dal fatto che il programma viene disegnato più dallo studioso che dal politico. Il programma così individuato non è dunque il programma che si identifica con l'esecuzione della legge o delle leggi ad esso riferentisi, bensì è un programma inteso in un senso più lato, imparentato più con la sociologia che con il diritto. I ricercatori tedeschi propongono una tipologia dei vari tipi di programma prendendo come elemento caratterizzante lo strumento di guida prescelto dal politico: vi sono così programmi di incentivazione economica, programmi di convinzione (come nel caso del risparmio energetico) e così via.

Mentre lo studio del modello giuridico secondo cui si attua un programma si presenta prevalentemente come un modello gerarchico, la concezione più

2. M. EDELMAN, *Politics as Symbolic Action*, Chicago, Markham, 1971. Va ricordato anche il suo precedente studio: *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, University of Illinois Press, 1967.

estesa del programma rende necessario il ricorso ad un modello più flessibile. Le strutture reticolari studiate dalla sociologia dell'organizzazione possono qui trovare un'interessante applicazione. Va notato che la struttura gerarchica propria del diritto è, in genere, indipendente dal programma di cui si segue l'attuazione; in altre parole, la struttura organizzativa regolata dal diritto preesiste alla formulazione del programma e continuerà ad esistere dopo la realizzazione o il fallimento del programma stesso. La struttura reticolare, invece, va generalmente individuata in funzione dello specifico programma, proprio perché in quest'ultimo entrano in contatto istanze formali ed istanze spontanee, istanze statali ed istanze private, e così via. Il modello reticolare è quindi particolarmente adatto alle società in cui regna una sorta di anarchia amministrata, in quanto permette di tener conto di tutte le variabili necessarie per l'attuazione del programma. Inoltre lo studio di un programma può rivelare che, nel corso del tempo, la sua attuazione passa da una struttura gerarchica ad una struttura reticolare: questo mutamento può essere una spia del fatto che, in quel particolare settore, si sta verificando uno dei fenomeni tipici della fase attuale dello stato assistenziale, cioè la perdita di centralità dell'istituzione tradizionale ed il sorgere di soggetti nuovi.

4. ANALISI DI UN PROGRAMMA ECOLOGICO

Tra le ricerche svolte dal gruppo di Colonia è opportuno limitarsi qui all'esame di una sola: quella relativa al contenuto di diossido di zolfo nell'atmosfera³. Essa presenta infatti anche interessanti aspetti comparatistici. I ricercatori individuano anzitutto due tipi di politica ecologica. Quella *globale* comprende l'intera nazione e non può quindi fondarsi su indicazioni precise riguardanti la concentrazione di sostanze nocive in un preciso territorio: fissa invece standards (p. es., il contenuto di zolfo ammesso in combustibili), tecnologie (p. es., le caratteristiche tecniche dei bruciatori) ed i limiti quantitativi delle sostanze nocive immesse nell'atmosfera. La politica *regionale* si occupa invece della concentrazione presente in località precise e quindi mira ad influire sull'emissione della singola impresa in presenza di una certa situazione locale. I mezzi usati sono gli stessi già visti per le strategie globali, ma con valori diversi per adattarli alla particolarità del luogo. Ad esempio, le località con una forte concentrazione industriale hanno spesso norme più severe sulla concentrazione dello zolfo nelle emissioni.

Le difficoltà organizzative di queste politiche si fondano spesso sul fatto che i controlli sono di competenza d'un ministero, mentre le norme vincolanti per l'emittente provengono da un altro. Esempio tipico in proposito è la

3. PETER KNOEPFEL e HELMUT WEIDNER, *Normbildung und Implementation: Interessenberücksichtigungsmuster in Programmstrukturen von Luftreinhaltepolitiken*, in RENATE MAYNTZ (a cura di), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Königstein/Ts., Athenäum-Hain-Scriptor-Hanstein, 1980, pp. 82-104.

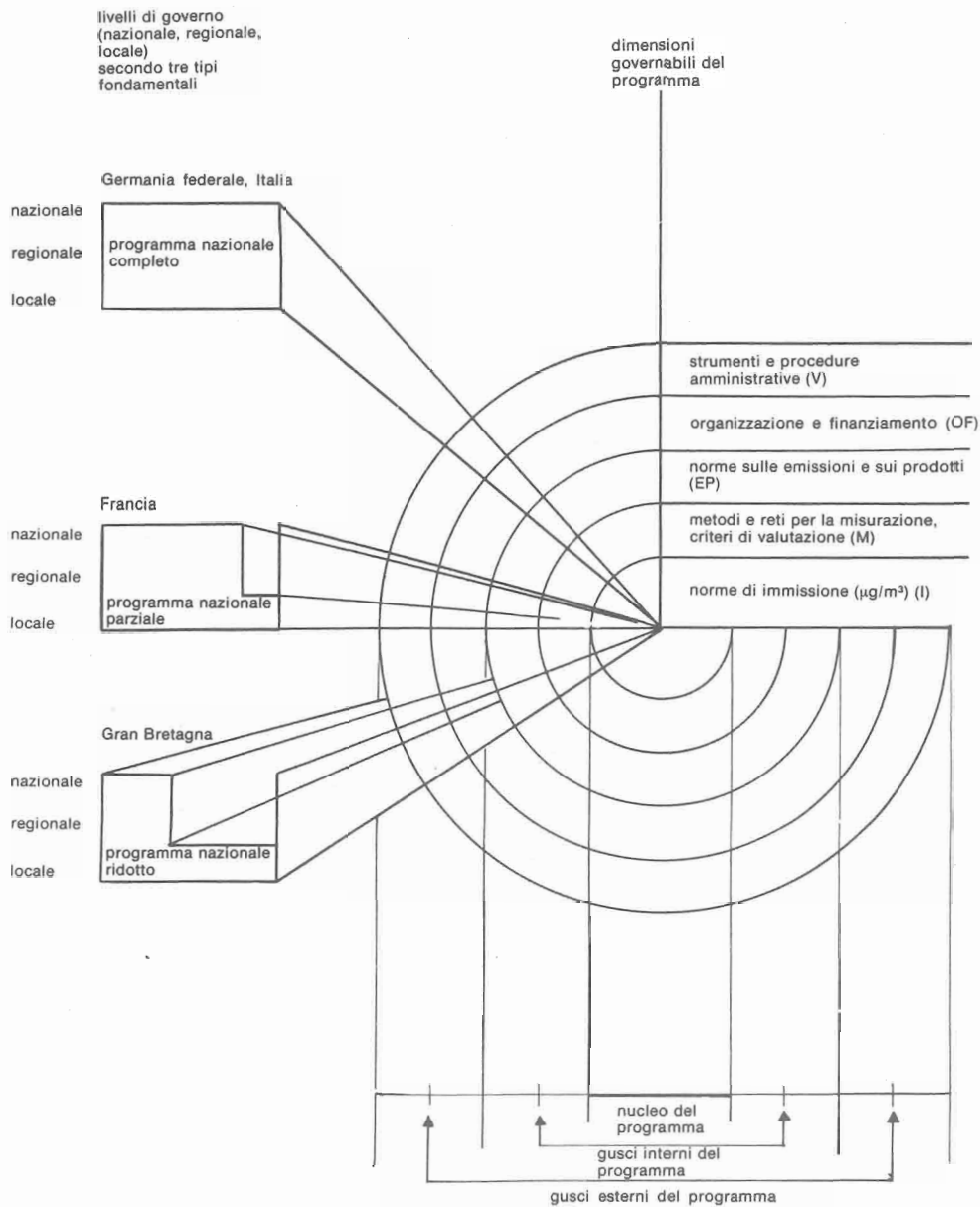


Fig. 1.

situazione dell'Italia, della Svizzera e del Belgio. In Germania il coordinamento delle politiche ecologiche è quasi totale.

La fissazione di una politica globale, ripartita poi in numerose politiche regionali, investe una serie di interessi. L'analisi del programma deve quindi definire chi siano gli attori del programma e quali siano gli interessi in gioco. La determinazione dei soggetti si può attuare esaminando il sistema socio-culturale (soggetti colpiti dalle immissioni), il sistema economico (imprese emittenti) e il sistema politico-amministrativo (autorità preposte all'ecologia). Da questa delimitazione dei soggetti deriva anche quella degli interessi.

Resta infine da precisare quale sia la struttura del programma. La congerie di informazioni — spesso non chiare — relative al programma va riorganizzata secondo uno schema che prevede un nucleo del programma e due gusci, uno interno ed uno esterno (fig. 1).

Il nucleo del programma, secondo gli autori tedeschi, è essenzialmente soltanto la norma che fissa il valore di immissione, cioè che stabilisce il limite oltre il quale l'inquinamento diviene illecito. Affinché questa norma sia efficace, occorrono due condizioni complementari: da un lato, la valutazione dell'immissione (cioè la sua misurazione costante); dall'altro, delle precise norme di produzione ed emissione. Affinché anche queste norme del guscio interno siano efficaci, occorre che siano predisposti tanto gli strumenti amministrativi quanto gli strumenti economici ed organizzativi: questi aspetti confluiscono nel guscio esterno del programma. Lo schema concettuale così fissato consente di confrontare le singole politiche nazionali e di indicare quali sono i punti maggiormente diversi da uno stato all'altro. I casi esaminati dagli studiosi tedeschi mostrano una soluzione completa, in cui tutti gli aspetti sono regolati centralmente (Germania federale, Italia), una situazione intermedia, in cui vengono regolati centralmente i due gusci, ma non il nucleo (Francia) ed una situazione minima, in cui viene regolato soltanto il guscio esterno (Gran Bretagna).

5. IL CONTROLLO DELLA STRUTTURA DEL PROGRAMMA: LA DIAGRAMMAZIONE A BLOCCHI

I lavori del gruppo di Colonia si sono incentrati soprattutto su programmi politici che fossero chiaramente individuati, proprio per evitare il problema di delegare al ricercatore la determinazione dei singoli elementi del programma. Non si è invece occupato dell'applicazione di norme amministrative, penali o civili. «Tuttavia — scrive la Mayntz — non esiste uno stringente fondamento teorico per questa limitazione»⁴. Si può quindi tentare un'analisi dei programmi insiti in certe normative, ma ciò rende a mio avviso ne-

4. RENATE MAYNTZ (a cura di), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Königstein/Ts., Athenäum-Hain-Scriptor-Hanstein, 1980, p. 2.

cessario anche l'uso di strumenti più specifici di quelli adottati dai ricercatori tedeschi.

Trasferito in campo giuridico, il concetto di «programma» viene a coincidere almeno in parte con quello di «procedura»: se si vuole pervenire ad un certo fine, è infatti necessario seguire un certo percorso; se quel fine è perseguito dallo Stato mediante i suoi organi, il percorso è in genere fissato in atti normativi. Se si individuano gli intoppi e le fratture su questo percorso, si indicano chiaramente tanto le ragioni per cui il fine non viene raggiunto, quanto i punti in cui il legislatore deve intervenire per rendere percorribile l'intero iter.

Mentre il gruppo di Colonia descrive l'attuazione dei programmi con le tecniche desunte dalla sociologia ed adattate alle particolarità dei programmi politici, nell'analisi dei programmi giuridici (cioè delle procedure) si può ricorrere agli strumenti già messi a punto dagli analisti di sistemi in vista dell'automazione di certe procedure. Questa applicazione di metodologie informatiche al settore giuridico non sempre è senz'altro possibile. Bisogna aver cura di scegliere quei settori in cui il contenuto procedurale sia prevalente. Gli strumenti dell'analisi informatica vengono però utilizzati non in vista della stesura di programmi per l'elaborazione dei dati, ma semplicemente come strumenti per mettere in evidenza la struttura logica della procedura. Questa analisi è il primo passo verso l'automazione, ma, ripeto, ha una sua validità indipendente dal fatto che si giunga o no all'automazione vera e propria.

Poiché nello stato assistenziale uno dei temi ricorrenti è al crisi del parlamento, può essere utile esaminare come si configura l'iter legislativo, per vedere se già in esso non si annidi qualcuno dei germi di quella crisi. Oggetto dell'analisi che illustrerò qui brevemente è l'iter legislativo della regione Lombardia. Esso è stato trasformato in un diagramma a blocchi, grazie al quale saltano agli occhi alcuni problemi procedurali che possono ritardare l'approvazione del progetto di legge. Ero giunto all'uso di questa tecnica indipendentemente dagli studi sull'implementazione, attraverso l'informatica giuridica. Eppure alcune esigenze sono comuni sia all'analisi dei programmi politici, sia alla stesura dei diagrammi a blocchi. Anche a Milano è stato necessario «costruire» l'oggetto dell'analisi, poiché non esiste una legge che contenga tutte le norme sull'iter legislativo. Bisogna quindi rifarsi ad una serie di disposizioni che vanno dalla Costituzione al regolamento interno del Consiglio Regionale della Lombardia. La fusione di tutte queste norme dà un primo quadro dell'iter, che viene poi rappresentato in simboli (fig. 2)⁵.

5. L'intera ricerca è pubblicata nel volume: MARIO G. LOSANO, *Diagrammazione a blocchi e programmazione reticolare di norme giuridiche*, Consiglio Regionale della Lombardia, Milano, 1979, 171 pp. Un resoconto di questo esperimento si trova in: MARIO G. LOSANO, *Flow Charting and Network Analysis of Legal Procedures*, «Datenverarbeitung im Recht», IX, 1980, n. 2, pp. 179-202; una versione più estesa è pubblicata con il medesimo titolo in «Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie», Suppl. 1,4, 1983, pp. 223-250. Sui rapporti tra questa ricerca ed il linguaggio di programmazione Legol, v. MARIO G. LOSANO, *Computer Analysis of Legislative*

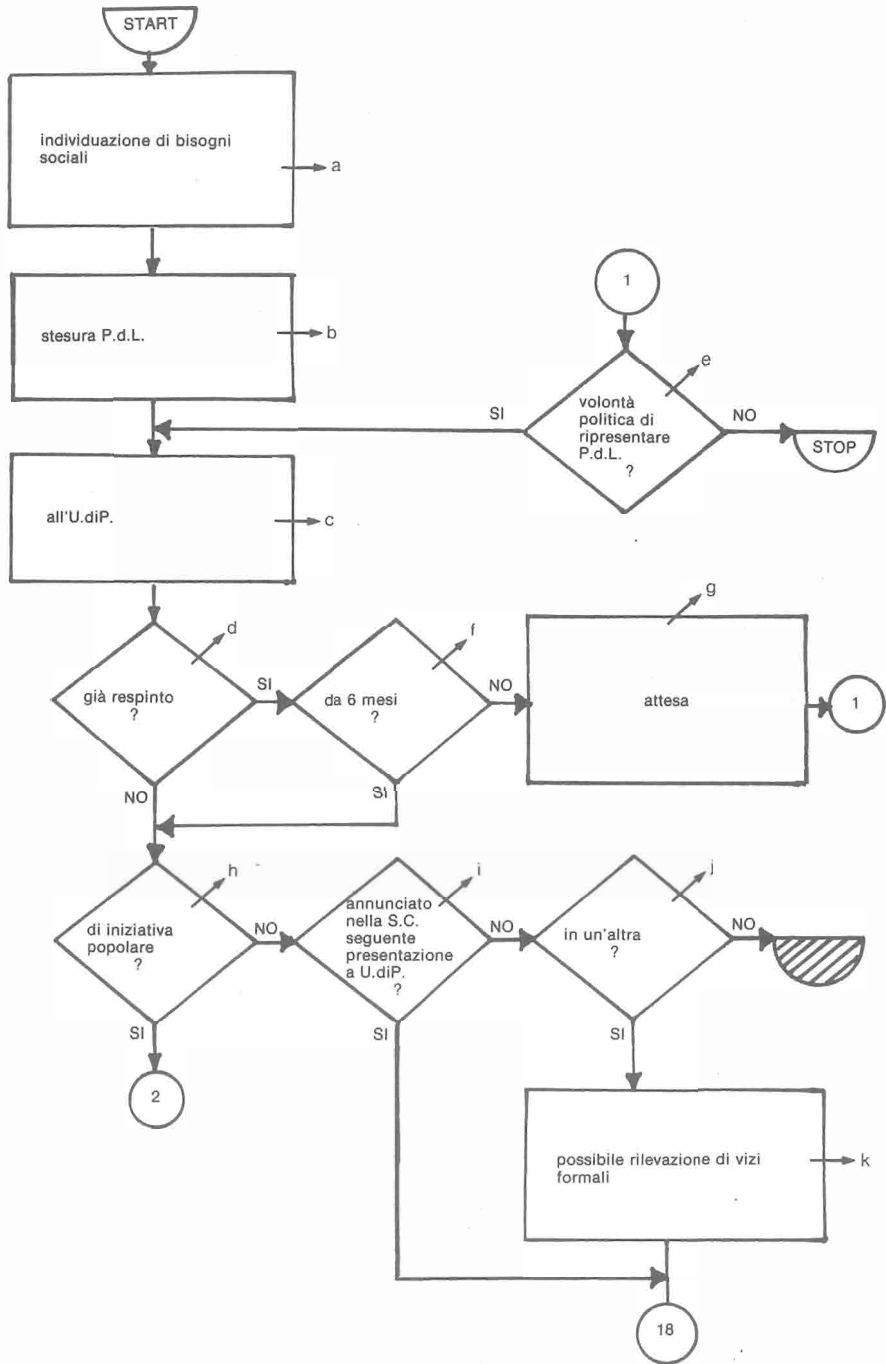


Fig. 2.

Questa rappresentazione è caratterizzata dalle doti di sintesi e chiarezza che fanno della diagrammazione a blocchi uno strumento essenziale nella preparazione dei programmi per gli elaboratori. Inoltre essa presenta alcuni vantaggi specifici per chi analizza le procedure dal punto di vista giuridico ed organizzativo. Ad esempio, la lamentela che gli organismi parlamentari insabbiano i progetti di legge è, in genere, formulata in termini organizzativamente vaghi. Il diagramma a blocchi indica invece con precisione a quali punti della procedura può verificarsi l'insabbiamento e spiega anche perché esso è possibile. Della conoscenza così acquisita si può fare un duplice uso. Da un lato, la si può usare per introdurre precise modifiche legislative che eliminino le strozzature procedurali. Dall'altro — nel caso che non si possa o non si voglia modificare la procedura — questa conoscenza permette di guidare un'azione politica o parlamentare che eviti (o che sfrutti) *consapevolmente* le possibilità di bloccare l'iter legislativo.

6. IL CONTROLLO DEI TEMPI DEL PROGRAMMA: IL PERT

L'uso del diagramma a blocchi consente di individuare le sconessioni logiche sia di una procedura giuridica, sia di un programma politico che abbia assunto una forma di legge. Tuttavia queste sconessioni sono soltanto alcune delle possibili cause del ritardo nell'attuazione di un programma. La tecnica della diagrammazione a blocchi va quindi associata ad altre tecniche per rilevare anche le carenze organizzative che ostacolano l'esecuzione del programma. Nella pubblica amministrazione, uno dei punti più cruciali è la lentezza delle procedure, allorché la legge non prevede termini perentori. La prova che questa è una strozzatura di grande importanza si ritrova, ad esempio, nel recente decreto-legge proposto dal ministro Nicolazzi, in cui si prevede che l'autorizzazione ad edificare nuove cose venga concessa dall'amministrazione comunale su richiesta dell'interessato. Se entro un certo termine perentorio l'amministrazione non risponde, il suo silenzio equivale ad un'assenso (e non, come è consuetudine in questi casi, ad un rifiuto). Lasciando da parte ogni considerazione sui devastanti effetti urbanistici di questa specifica disposizione, basti qui sottolineare che il problema del tempo è fondamentale nella formulazione dei programmi politici e nella loro trasposizione in leggi.

Procedures, London, London School of Economics, Legol Project, 1980, 15 pp. (ciclostilato); ora anche in: «Annali della facoltà di Scienze Politiche di Milano», vol. I, Milano, Marzorati, 1981, pp. 219-234. Tutte le mie ricerche sulla diagrammazione a blocchi e sul PERT di procedure giuridiche sono ora raccolte sistematicamente nel terzo volume del mio *Corso di informatica giuridica*, intitolato *L'analisi delle procedure giuridiche* (Unicopli, Milano 1983). Chi ne avesse interesse potrà trovarvi la descrizione delle tecniche per costruire tanto i diagrammi a blocchi quanto i reticoli PERT e, come esempi concreti, la diagrammazione degli *itinerari* legislativi delle regioni Lombardia e Piemonte, dell'*iter* deliberativo della Giunta Regionale della Lombardia e, infine, dell'*iter* per la concessione di licenze per il commercio al dettaglio presso il Comune di Bologna. Tutti questi diagrammi a blocchi sono completi, cioè riproducono per intero l'*iter* analizzato.

In realtà, la lentezza delle procedure è spesso dovuta anche alla mancata tempificazione di alcune fasi, che possono così essere tirate in lungo finché lo si vuole. L'amministrazione italiana è caratterizzata dall'enorme ammontare dei residui passivi, cioè delle somme stanziata e non spese. Molto spesso ciò avviene non per cattiva volontà dell'amministrazione, ma per il fatto che le procedure di spesa sono troppo vischiose e complesse. L'inflazione genera poi ulteriori problemi. Infatti, certe procedure macchinose possono ancora funzionare in una situazione di valore costante della moneta, ma perdono di senso quando la svalutazione si aggira sul venti per cento. Una delle conseguenze dei ritardi nell'erogazione dei fondi è che, nel frattempo, i costi per il progetto approvato sono aumentati. Di conseguenza, il progetto non viene realizzato ed inizia invece la procedura per la revisione in aumento della somma stanziata. Prima che questo aumento venga approvato passa tanto tempo, da far divenire nuovamente irrealistica la somma stanziata per il progetto, che viene così nuovamente sospeso in attesa d'una nuova revisione in aumento. Il risultato è che il progetto non viene attuato, la somma non spesa (e di fatto inspendibile) viene registrata tra i residui passivi, mentre l'amministrazione lavora a pieno ritmo per svolgere atti che non hanno incidenza sulla realtà.

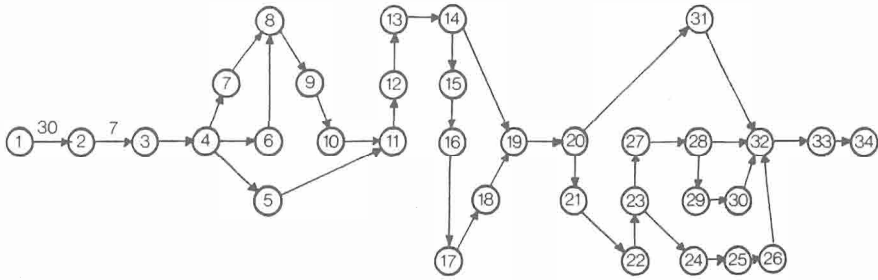
La determinazione dei tempi è quindi fondamentale in ogni formulazione di programmi, specialmente in periodi caratterizzati da una forte inflazione. L'atteggiamento dei politici è invece assai trascurato in proposito. Credo che esso venga ben sintetizzato da una frase pronunciata nel 1980 dall'allora ministro delle poste Di Giesi, a proposito della riforma delle poste stesse: «Domanda: 'E i tempi della riforma?'. Risposta: 'Non sono abituato a fissare scadenze. Cercherò di accelerare i tempi, perché i governi durano poco'»⁶.

Se si vuole analizzare la correttezza della tempificazione di un programma, si può ricorrere alle tecniche già in uso da anni nelle imprese, in particolare alle tecniche di programmazione reticolare. All'iter legislativo lombardo, di cui in precedenza ho illustrato sommariamente l'analisi strutturale, è stato applicato il PERT (Program Evaluation and Review Technique) (fig. 3). Ricorrendo a questa tecnica, i singoli passi logici individuati dal diagramma a blocchi vengono riesaminati in funzione dei tempi loro propri e suddivisi in attività specifiche, ciascuna delle quali termina in un evento.

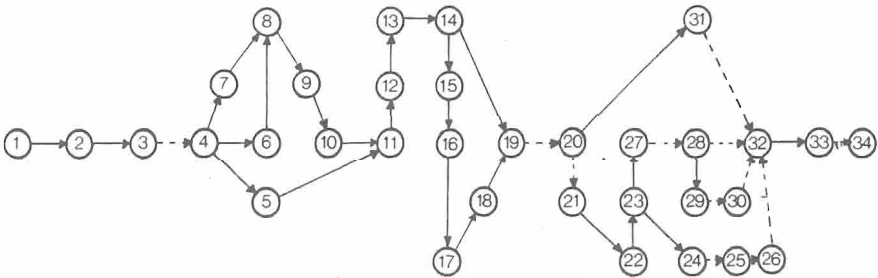
7. DAL PENSIERO LINEARE AL PENSIERO RETICOLARE

Dai reticoli costruiti sulla base del diagramma a blocchi ritorniamo ora ai problemi dei programmi politici da cui si era partiti. Una rappresentazione semplificata della pubblica amministrazione consiste nell'immaginarla come

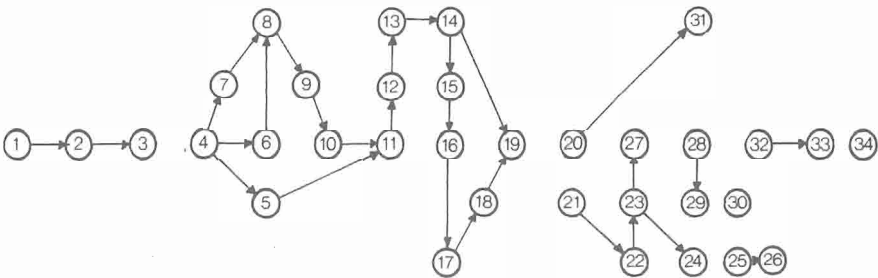
6. Intervista di Felice Saulino al ministro delle Poste Michele di Giesi, «La Repubblica», 23-24 novembre 1980, p. 29.



PERT dell'iter legislativo lombardo (senza tempificazione).
 PERT dell'iter legislativo lombardo (sin periodificación).



PERT dell'iter legislativo lombardo con l'indicazione delle attività non tempificate.
 PERT del iter legislativo lombardo con indicación de las actividades no periodificadas.



PERT dell'iter legislativo lombardo «a isole» tempificate o tempificabili.
 PERT del iter legislativo lombardo «con islas» periodificadas o periodificables.

Fig. 3.

un'entità omogenea rispetto ai fini da perseguire. Questa visione poteva forse essere esatta ai tempi di Max Weber, che ne fu il teorico, ma è certamente inesatta se riferita alla realtà odierna. Ogni soggetto operante nel reticolo persegue finalità specifiche e non necessariamente in armonia con il fine ultimo del reticolo stesso. Ad ogni momento il titolare del potere rappresentato da un certo nodo negozia il proprio comportamento con l'istanza superiore ed inferiore. Da questi accordi e compromessi nascono aggiustamenti del programma che spesso non sono razionalmente ricollegabili al fine ultimo da perseguire. Al reticolo del PERT andrebbe così affiancato un reticolo burocratico, redatto secondo i dettami della sociologia dell'organizzazione. Il quadro risulterebbe più complicato, ma più verisimile.

Alla lettura strutturale, tempificata e organizzativa della procedura bisognerebbe aggiungere anche una lettura economica, che renda conto della ripartizione degli oneri e dei vantaggi provocati dalla normativa esaminata. In breve, il quadro potrebbe giungere a livelli di complicazione tale, da essere difficilmente dominabile dalla mente umana. Gli psicologi si sono infatti già posti il quesito se la complessità propria delle decisioni politiche attuali non provochi reazioni errate nei soggetti interessati, reazioni cioè non adatte al raggiungimento del fine desiderato.

Il punto di partenza è dato dal fatto che la mente umana è abituata a ragionare in termini di rapporti tra una causa ed un effetto: il ragionamento assume così la forma di una concatenazione lineare. La ragione che spinge a formulare un certo programma è in genere così impellente (sul piano politico) rispetto alle conseguenze collaterali, che il politico si concentra su di essa, trascurando le altre. Queste ultime però hanno spesso un effetto paralizzante sull'intero programma. Per questo bisognerebbe acquistare una visione globale e dinamica dei problemi: al pensiero lineare dovrebbe sostituirsi il pensiero reticolare.

Un'altra caratteristica che rende la mente umana poco affidabile nella programmazione è la sua scarsa flessibilità nel valutare i procedimenti variabili nel tempo, in particolare quelli a struttura esponenziale, frequentemente presente nei programmi economici ed ecologici. Di fronte a programmi complessi che, tra l'altro, implicano problemi di questo tipo, è facile che il politico commetta gravi errori di valutazione.

Un'idea della complessità del pensiero reticolare è fornita dagli schemi usati dall'ecologo svizzero Fred Kurt per descrivere le condizioni dell'ecosistema in cui la tigre indiana si estingue e quelle in cui essa, invece, sopravvive. I due schemi sono riprodotti rispettivamente alle figg. 4 e 5. Questi schemi presentano il duplice vantaggio di illustrare le interrelazioni tra i vari sistemi del reticolo ecologico e di mostrare come le condizioni di sopravvivenza della tigre siano in realtà coincidenti con quelle necessarie per il benessere della popolazione agricola indiana⁷.

7. FRED KURT, *Naturschutz - Illusion und Wirklichkeit. Zur Ökologie bedrohter Arten und Lebensgemeinschaften*, Hamburg, Verlag Paul Parey, 1981, 216 pp.

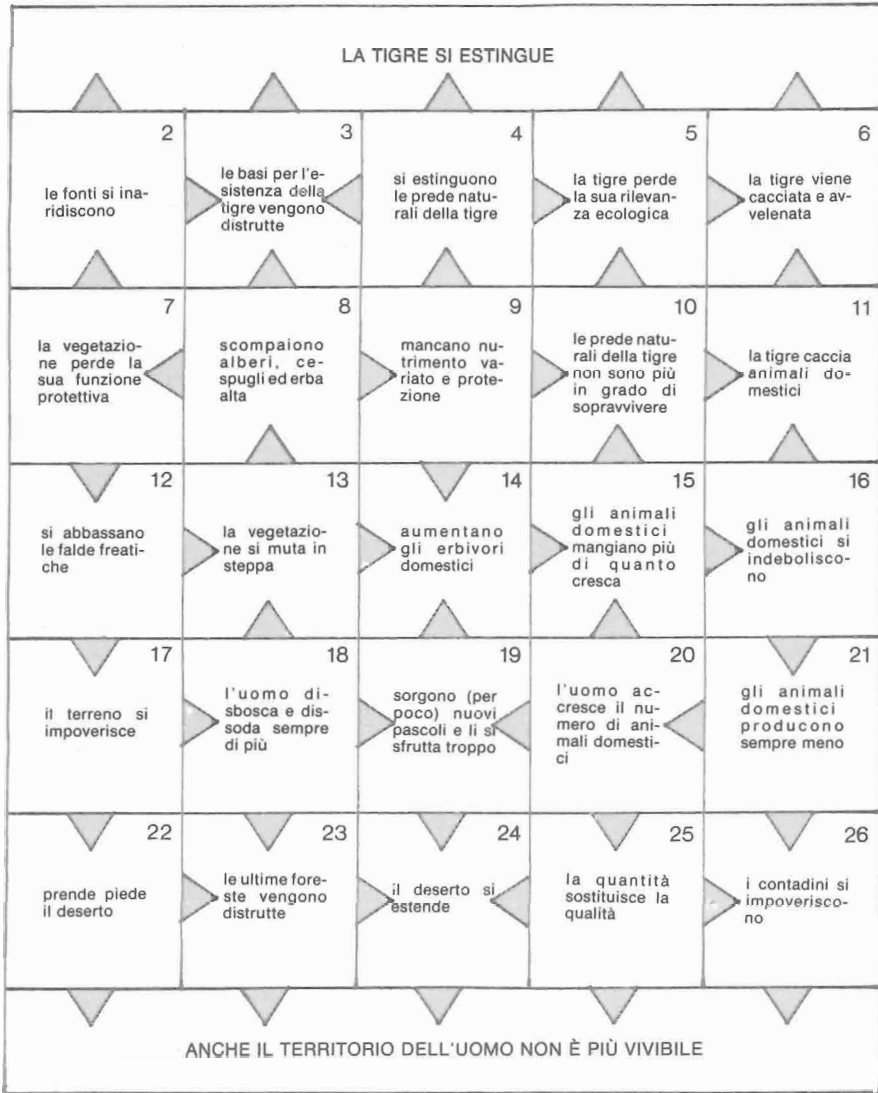


Fig. 4.

Lo studio degli errori dovuti al pensiero lineare o all'incapacità di seguire processi variabili nel tempo è stato affrontato da uno psicologo dell'università di Bamberg, Dietrich Dörner, che ha simulato su elaboratore elettronico i processi gestionali di una cittadina fittizia: Lohhausen⁸. Il soggetto che si presta all'esperimento viene a trovarsi nella posizione di sindaco della città-

8. Un resoconto della ricerca di Dörner è pubblicato nelle «DFG-Mitteilungen», 3/81, pp. 26-29.

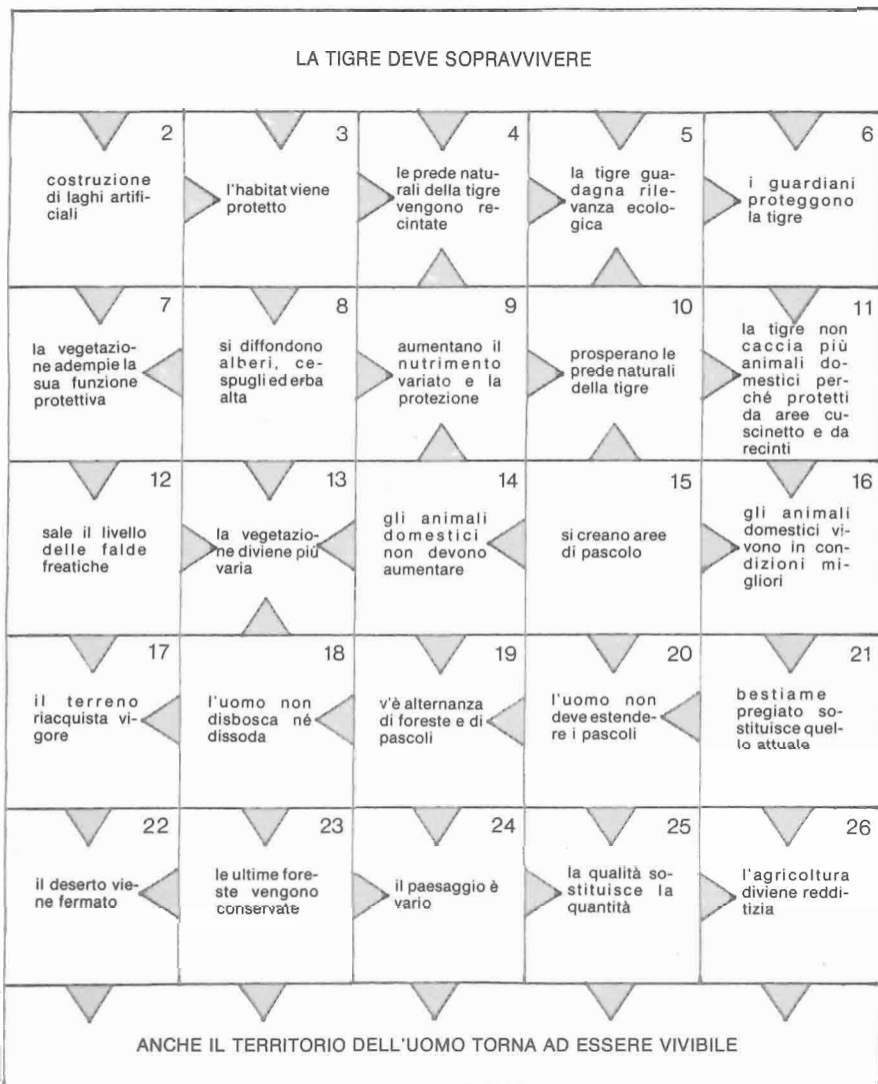


Fig. 5.

dina e le sue decisioni sui singoli problemi provocano reazioni in tutto il sistema memorizzato. Lo psicologo può così rilevare quali sono gli errori più frequenti: come si è detto, essi sono legati al pensiero lineare ed alle serie temporali di eventi.

Alcuni soggetti, dopo qualche prova, apprendono ad operare secondo reti (e non catene) di effetti. Altri, invece, non riescono a superare il loro tradizionale modo di affrontare i problemi. Il comportamento di questi ultimi

amministratori fittizi si rivela preoccupante, specie se lo si immagina come spia del comportamento effettivo di amministratori reali. Di fronte ad un sistema complesso di cui non riescono a percepire la struttura, queste persone cercano di sottrarsi al problema in tre modi: abbandonando il programma generale per rifugiarsi nei dettagli, ovvero delegando ad altri la soluzione del singolo problema, ovvero prendendo decisioni tanto radicali quanto irrazionali. Nel primo caso, il soggetto si dedica non all'intero programma urbanistico, ma soltanto al problema delle piscine; nel secondo caso, ritiene che il problema dell'edilizia sociale sia di competenza non sua, ma dell'assessore all'urbanistica; nel terzo caso, come si è effettivamente rilevato nel modello simulato, il soggetto licenzia l'intero management di un'impresa municipalizzata in perdita o, addirittura, propone la fucilazione di alcuni operai perché colpevoli di sabotaggio.

Poiché il modello di Lohhausen è molto semplificato rispetto alla realtà, le relazioni dei soggetti vanno interpretate soltanto come indicazioni di certe tendenze insite in chi prende decisioni all'interno di sistemi complessi. Tuttavia queste tendenze vanno studiate attentamente, perché rivelano l'inadeguatezza odierna del modo tradizionale di pensare e, di conseguenza, anche del modo tradizionale di far politica.

Poiché il reticolo del PERT esprime la durata necessaria per l'attuazione di un certo programma, nella sua preparazione vengono immediatamente alla luce le attività non tempificate.

La determinazione dei tempi è molto più semplice nei reticoli applicati al mondo aziendale che nei reticoli applicati a procedure normative. Mentre nei primi è infatti possibile rilevare empiricamente i tempi d'ogni singola fase della lavorazione, nei secondi si deve sottostare alle prescrizioni vincolanti della legge. Ne risulta quindi che certi termini perentori costituiscono punti rigidi all'interno del reticolo, mentre la tempificazione di altre attività mediante un'analisi sociologica del lavoro burocratico ha un valore puramente indicativo, poiché la legge consente di operare anche con tempi diversi. Come già si è detto per il diagramma a blocchi, anche per i reticoli si deve tener conto che l'applicazione al mondo del diritto e della programmazione politica è fruttuosa soltanto se accompagnata da vari adattamenti.

Gli accorgimenti adottati per costruire il PERT dell'iter legislativo lombardo hanno condotto alla costruzione di un reticolo che presenta alcune interruzioni ineliminabili. Esse non coincidono con le lacune individuate dal diagramma a blocchi ma individuano incongruenze o indeterminatezze di tempi, che vanno ad aggiungersi alle lacune strutturali. Si ottiene così una nuova serie di indicazioni sulle possibili cause di un ritardo nell'attuazione del programma o dell'iter.

Anche per queste indicazioni sui tempi valgono le osservazioni già fatte per il diagramma a blocchi: su di esse può fondarsi una revisione legislativa, che innovi la procedura rendendola più adatta al conseguimento del fine programmatico, ovvero su di esse può regolarsi il comportamento dei politici,

che sono avvertiti del preciso punto della procedura in cui è possibile il verificarsi dei ritardi.

8. TRA IL PERICOLO DELLA TECNOCRAZIA E QUELLO DELL'INADEGUATEZZA CULTURALE

Sin qui ci si è occupati del progressivo complicarsi della progettazione politica dal punto di vista della psicologia individuale. Nella pratica, questa complessità non si riscontra soltanto nei problemi di rilevanza nazionale o internazionale, ma anche nei livelli più decentrati della politica e dell'amministrazione pubblica. La costruzione di centrali nucleari imposta dalla crisi energetica, per esempio, porta i sindaci dei minuscoli comuni agricoli scelti come sede delle future centrali ad occuparsi anche delle conseguenze sociali, economiche ed ecologiche di quegli insediamenti. Quasi nessuno di questi amministratori pubblici ha l'esperienza e la preparazione per affrontare quei problemi in termini reticolari. La precedente attività amministrativa li metteva a confronto con problemi locali, risolvibili con misure più patriarcali che tecnologiche; la selezione politica che li aveva condotti a quella posizione richiedeva capacità diverse da quelle tecnologiche. Non diversa si è finora rivelata la preparazione media dei funzionari e dei politici operanti ai livelli intermedi e supremi dell'organizzazione statale. Infatti l'evoluzione dello stato di benessere è stata più rapida di quella della pubblica amministrazione, cosicché i modelli culturali di quest'ultima, anche se accettabili per il passato, si rivelano oggi insufficienti. In questa corsa col tempo, divengono indispensabili tanto la rapida comprensione delle situazioni quanto l'immediato adattamento ad esse: il politico e l'amministratore pubblico devono assomigliare sempre di più a manager, proprio perché lo stato assomiglia sempre di più ad un'impresa. Ma la complessità dei problemi, ostacolando questa rapida comprensione, induce più all'immobilismo che alla flessibilità. All'inadeguatezza del modo tradizionale di pensare, messa in luce nel paragrafo precedente, si associa così l'inadeguatezza culturale media del politico e dell'amministratore.

Esistono rimedi a questi due ostacoli che rischiano di paralizzare l'attività dell'odierno stato assistenziale?

Il passaggio dal pensiero lineare al pensiero reticolare è oggi facilitato dall'uso degli elaboratori elettronici. I 534 elaboratori oggi operanti nell'amministrazione statale italiana costituiscono una gigantesca protesi cerebrale che può facilitare la gestione reticolare dei problemi pubblici⁹. Già da tempo le più complesse procedure del mondo della produzione vengono individuate con il PERT, ed eseguite, corrette ed aggiornate dall'elaboratore. Lo stesso potrebbe avvenire nella pubblica amministrazione. Il progresso tecnologico

9. Il dato italiano rivela la sua esiguità se confrontato con i 2.817 elaboratori operanti nell'apparato statale francese: «Mondo economico», 20 gennaio 1982, p. 43.

dell'elaborazione dei dati, quindi, propone in modo positivo ed ottimistico i mezzi per fronteggiare la complessità crescente dei compiti assunti dallo stato assistenziale.

Il problema più grave (e, a mio avviso, di più dubbia soluzione) è quello dell'inadeguatezza culturale media dei politici e degli amministratori pubblici. Oggi è estremamente esiguo il numero sia dei politici in grado di usare consapevolmente le risorse della tecnologia, sia il numero dei tecnici in grado di discernere le implicazioni politiche delle soluzioni proposte. Per questo l'amministrazione pubblica si muove secondo una linea direttrice che si discosta sempre più da quella dell'evoluzione tecnologica. Il numero di elaboratori installati può essere significativo, ma non deve illudere. Gli strumenti ultramoderni inseriti in organismi irrimediabilmente decrepiti divengono un simbolo di prestigio come il ficus nell'atrio, non già l'indice di un nuovo modo di amministrare. A questo proposito, l'inadeguatezza culturale media di politici e amministratori induce a previsioni né positive né ottimistiche.

Sul breve periodo, due possibilità si delineano: la nuova cultura tecnico-amministrativa non riuscirà a divenire patrimonio comune, e allora si assisterà alla paralisi del welfare state; oppure emergerà una classe selezionata e selettiva di tecnocrati efficienti, e certe strutture amministrative funzioneranno. In entrambi i casi, la democrazia liberale vivrà tempo difficili.

Sul lungo periodo, invece... Ma forse la salvezza dell'odierno welfare state (e, con esso, della democrazia liberale) si gioca per intero sul rinnovamento culturale dell'intera classe politica ed amministrativa, lasciando per ora da parte i troppo opinabili piani sul lungo periodo. Sul lungo periodo, diceva Lord Keynes, saremo tutti morti.