

Complessità e governabilità politica

Franco Archibugi

Da: *Lettera Internazionale, N.75, 1° Trimestre 2003 (Edizione italiana)*

“Complessità”

Intorno al concetto di “complessità” preso a prestito da alcune correnti della analisi matematica e fisica moderne si è detto tutto e il contrario di tutto. Basti dare una occhiata alla raccolta di saggi del 1984 (sotto il titolo suggestivo di *The Science and Praxis of Complexity*) dall’Università delle Nazioni Unite cui hanno partecipato noti cultori di diverse discipline quali la fisica-chimica e la biofisica (Prigogine, Atlan) la logica-epistemologia (Dupuis, Chapman) la psico-fisica e la neuropsichiatria (Laborit, Pribam) la sociologia (Luhmann, Morin), l’economia (Boulding, La Moine), la scienza amministrativa (Zeleny) la sistemistica (Maini), la geografia (Hagerstrand) la tecnologia e l’ingegneria delle comunicazioni (Klir) e tante altre, e non si potrà evitare di dubitare che tale concetto sia tutt’altro che chiaro e univocamente accettabile. E viene da pensare che, forse, sia anche inutile, se paragonato a termini succedanei quali “sistema” e “interdipendenza”, a mio modo di vedere più chiari e più direttamente utilizzabili, in tutti i campi. E un po’ duro per coloro che hanno definito tale concetto un “concetto-chiave” nella interpretazione del mondo contemporaneo!

D’altra parte *complessità* è, mi sembra, antonimo di *semplicità*, e ad esso si contrappone nella perenne relatività della conoscenza dialettica. Non ha significato né vita sua propria, se non quando viene contrapposto al suo antonimo. Tanto che perfino nelle proposizioni correnti, viene correntemente detto che la gestione della complessità è possibile solo attraverso una semplificazione logica di ciò che è complesso. E per contro, quando si è di fronte a qualcosa di troppo semplice si ricorre all’analisi delle sue relazioni con il suo ambiente, delle sue interrelazioni o interdipendenze, ossia alle sue relazioni “complesse”.

Complessità e prevedibilità

Forse, se c’è qualcosa che lega le diverse nozioni della complessità in modo trasversale alle diverse discipline rappresentate dalle personalità raccolte nel libro dell’Unu citato, è il suo contenuto sostanzialmente *negativo*. Dalla fisica alla biologia, dalla psicologia fino alle scienze sociali, il concetto di complessità ha

introdotto la nozione di comportamento “casuale”, addirittura “caotico”, senza ordine, e logica o *ratio*, sia della natura (nelle scienze naturali) che dell’uomo (nelle scienze umane). Poiché entrambe le “scienze” così intese sono fondate sul proposito conoscitivo di *ciò che è*, (e non di ciò che *dovrebbe essere*, o di ciò che *vale*); in altri termini sono fondate su un giudizio detto “positivo”, (rispetto ad uno “normativo” oppure “valutativo”), c’è da constatare che la maggioranza dei contemporanei teorici della complessità (in tutti campi) avrebbe scoperto, e quindi sostiene, *in termini positivi*, la negatività, cioè l’assenza di conoscenza positiva, della sua possibilità. C’è da domandarsi come si possa sostenere la negatività se per farlo occorre essere “positivi”, fondarsi cioè su proposizioni positive. Questo tuttavia richiama una perenne diatriba logico-filosofica – che si tramanda da Socrate/Platone ai nostri giorni – che riguarda le “ragioni dell’irrazionalismo”: se può essere sostenuto l’irrazionalismo, mediante argomenti “razionali”. (E l’altra diatriba, ugualmente perenne, se si può dimostrare con argomenti razionali le ragioni della fede, che non è qui certamente il caso di richiamare). Questo succede quando si usano gli antonimi come concetti a se stanti, e non se ne vede invece, sia nelle scienze naturali che nelle scienze umane, la loro relazione dialettica (o se vogliamo la loro interdipendenza dinamica.).

In ogni modo, la nozione che per prima fa le spese dell’acquisizione “scientifica” della “negatività della scienza” è quella della *prevedibilità*. Uno dei fondamenti basilari dell’approccio scientifico mi sembra sia sempre stato – e soprattutto dalla definizione galileiana del metodo scientifico-sperimentale – quello della ripetitività del fenomeno (naturale o sociale che sia) talché se ne possa stabilire una sorta di “legge” di comportamento. Legge in base alla quale costruire la sua prevedibilità.

Ora, mi sembra che la teoria della complessità, o del caos, nega perfino nelle scienze naturali (anzi questo tipo di negazione è partita proprio da queste scienze) la possibilità alcuna di “prevedere” gli eventi in base a conoscenza scientifica. In essa si celebra quasi un trionfo della casualità, nella negazione del suo antonimo, la “causalità”!

Lo sviluppo dell’analisi di sistema (*system analysis*) è stato nel secolo testé passato, il tentativo di salvare la razionalità pur nel collasso del principio di causalità. Ma la teoria del caos è andata oltre. In pratica nega la stessa capacità di strutturare dei “sistemi”, perché anch’essa sarebbe soggetta a relazioni imprevedibili.

Ma volendo prendere per buona la teoria della casualità o del caos, si aprono due strade differenti da prendere. Una è quella della rinuncia ad ogni prevedibilità, e quindi della rinuncia ad assumere comportamenti razionali mirati a governare in qualche modo gli eventi, ma solo a mitigarne gli effetti se negativi o a esaltarli se positivi. E’ la rinuncia ad ogni programmazione e controllo del futuro.

L’altra è quella di prescindere dalle possibilità e opportunità di prevedere e controllare gli eventi sulla base di “leggi” di comportamento inesistenti o inaffidabili, e mirare a “costruire” *piani* piuttosto che *previsioni*, sulla base di ipotesi comportamentali di buon senso, oppure di analisi di fattibilità, oppure di scelte razionali volontarie. Le “relazioni” fra fenomeni, come la selezione dei fenomeni stessi – in questo caso – sarebbero un prodotto di arbitrio, “artificiale”

nel più totale senso della parola (escludendo una sorta di “replicabilità” o di simulazione del reale naturale che invece è spesso implicata dalla parola “artificiale”). (Chi e come si procede con questo arbitrio, è problema grande, immenso, ma diverso).

In questo percorso, ogni componente di un modello artificiale siffatto, le variabili stesse e i coefficienti o parametri che le legano, sarebbero essi stessi artificiali e arbitrari. L’unico essenziale proposito e vincolo dovrebbe essere la *fattibilità dei programmi*, e la *valutazione* (ovviamente positiva o negativa) *degli attori*.

Si tratta in questo caso di un approccio che altrove, e da tempo, chiamo “programmatico”, e che si contrappone in tutto all’approccio “positivistico”¹. Esso costituisce una forte radicale posizione “contro-corrente” nel campo delle scienze sociali e, soprattutto, economiche, essendo stata la riflessione economica da sempre basata su un approccio positivistico e buona parte della sociologia, nella sua indefinita storia, è stata largamente “positivista”. Anche se non sistematicamente teorizzato, tale approccio economico è stato sostenuto da alcuni fra i più autorevoli economisti del nostro tempo (entrambi i primi premi Nobel per l’economia nel 1969): Frisch, che coniò, in materia di approcci alla prevedibilità, la stessa parola (*programming approach*) che ho cercato di diffondere; Tinbergen con alcuni saggi per affermare la radicale distinzione logica ed epistemologica che c’è fra pianificazione e previsione².

La nozione di complessità non ha mancato – come si è detto – di essere usata anche nelle scienze sociali e politiche; qui ha avuto la conseguenza di negare la possibilità della pianificazione e di spiegare le difficoltà di “governare” gli eventi da parte della politica. Anche in questo caso, alcune parti di tali analisi negativa hanno senso e fondamento, anche se le conclusioni non dovrebbero essere intese così univocamente negative. E’ di questo vogliamo occuparci in questo dossier sulla complessità.

Complessità, *Governance* e governabilità

Infatti, alla maggiore “complessità” della società contemporanea da un po’ di tempo si attribuisce la sua scarsa “governabilità”, in particolare la sua ingovernabilità politica.

E’ certamente opinione comune che anche il dilagante uso della parola “*governance*” nella letteratura politica e accademica di lingua inglese (e di quella

¹ Su questo punto si veda la mia serie di scritti in corso di stampa dal titolo: *L’approccio programmatico: un manifesto anti-positivista verso una prospettiva post-economica*. (Edizioni provvisoria CP 2002)

² Frisch ne ha trattato chiaramente nel saggio “*A Survey of Types of Economic Forecasting and programming*” (del 1962); e Tinbergen nei saggi: *Comment Faut-il Etudier l’Avenir?* e *Two Approaches to the Future: Planning vs. Forecasting* (mimeo) (entrambi del 1971).

che ormai “traduce” e crea neologismi in ogni lingua sulla base della semantica inglese) non sia basato su un significato chiaro e comunemente accettato³.

Tuttavia mi è difficile accettare (diciamolo subito) in questo caso, per quella parola, un significato diverso da quello di “efficacia nell’azione di governo”, o - che mi sembra lo stesso - quello di “capacità di attuazione delle politiche e delle decisioni di governo”. E quindi lo adotto; e lo traduco, in italiano, con lo stesso significato, con la parola “governabilità”.

In generale, quindi, nel diffuso richiamo ad una “crisi di governabilità” mi riferisco essenzialmente a coloro che ugualmente adottano questo significato, pur applicandosi a diverse scale e diversi tipi di governo: dal governo “*locale*” (sul quale ci sarebbe naturalmente da intenderci ancora su che cosa e quale è, ma la questione non è il caso che trovi qui risposta), al governo “*nazionale*” (che è ancora un punto costante di riferimento), e al governo “*sopranazionale*” (nelle sue molteplici forme, e che - con il processo detto di “globalizzazione” - è sempre più presente nella vita di ognuno: per noi italiani si identifica nella scala europea per la quale si cerca di ottenere una certa *governabilità*, e la stessa scala mondiale - Nazioni Unite ed oltre - per la quale ugualmente si dibatte una crisi di governabilità e il suo superamento).

Quale è l’origine del problema sempre più discusso che si pone sotto la frase “crisi di governabilità”? Comunemente viene sostenuto che la governabilità nazionale è stata compromessa ed è sempre più sfidata da due pressioni opposte:

- quella proveniente dall’aumentata richiesta di autonomia decisionale e gestionale dei governi locali, (per la quale userò il concetto e il nome sempre più diffuso di “*devoluzione*”);
- quella proveniente dall’aumentata richiesta, in più di un campo, di interventi di governo sopranazionale e mondiale in tutte le sue forme possibili: da quelle minimali della convergenza di governi nazionali, attraverso accordi, trattati, istituzioni inter-governative, a quelle massimali, di veri e propri governi

³ D’altra parte bisogna tenere presente che - come mi viene segnalato da uno specialista di scienza politica (Mathias König-Archibugi) - il termine “*governance*” stesso è usato in una varietà di contesti che ne modificano il significato. Per es. un autore ne elenca cinque: 1) Nel contesto dello *sviluppo economico*, “buona governabilità” è intesa come stabilità politica, efficacia del diritto, efficiente amministrazione pubblica, società civili forti e indipendenti, ed è stata invocata e sostenuta dalla Banca Mondiale e altri enti per lo sviluppo come condizione di una effettiva modernizzazione economica, 2) Nel contesto delle *relazioni internazionali*, la governabilità si riferisce alla soluzione di problemi che vanno oltre il livello dello stato-nazione. 3) Nel contesto dei dibattiti americani-britannici circa i *rapporti societari fra management e azionisti*, una “governabilità societaria” (*corporate governance*) si riferisce al bisogno percepito di migliorare la responsabilizzazione e la trasparenza delle azioni del management. 4) Nel contesto delle *nuove strategie di gestione manageriale pubblica* sviluppatasi dai primi anni 80, la governabilità si riferisce al bisogno di assicurare che le imprese prima di proprietà pubblica dopo la privatizzazione forniscano determinati standard di qualità, e alla devoluzione di fornire servizi ad agenzie che sono largamente auto-gestiti e organizzati in reti piuttosto che gerarchicamente. 5) Governabilità è termine anche usato per indicare un *nuovo stile di rappresentanza*, “sorta dalle rovine” di un precedente modello corporativo, e da identificarsi soprattutto a livello locale e regionale. Si riferisce alla pratica di coinvolgere attraverso reti, partecipazione e forums deliberativi una gran varietà di attori sociali, come sindacati operai, associazioni industriali, imprese, ONG, gruppi comunitari, e rappresentanti di autorità locali.” (Hirst nel volume a cura di Jon Pierre, *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford U.P. 2000).

sopranazionali e mondiali, con propria sovrana autonomia (per la quale userò, come ormai comunemente inteso il termine di “globalizzazione”).

In questo modo la governabilità appare come un concetto di “limitazione di governo da parte di altro governo” (nel nostro caso, “locale” da un lato, “sopranazionale” e “mondiale” dall’altro). Nella letteratura di scienza politica oggi sembra dominare questa versione. Ma è molto riduttiva.

Ma la governabilità è oggi sfidata anche da altri fattori strutturali non meno importanti di quelli della “globalizzazione” e della “devoluzione”. Viene sfidata – specie nel settore crescente della vita politica e pubblica, dal fatto che l’espansione delle attività pubbliche, passate nei paesi “occidentali” - tanto per usare un indicatore quantitativo - da un 5-10% del prodotto nazionale agli inizi del XX secolo, ad un 50-60% agli inizi del XXI secolo, si è accompagnata ad una gigantesca proliferazione in tutte le direzioni e in tutti i campi di enti pubblici non solo distinti per “livello” geografico e territoriale di competenza, ma anche per “complicazione” settoriale di funzioni e di missioni. Si tratta di una miriade di “agenti”, di “organizzazioni”, in ogni paese e a scala internazionale, la cui caratteristica principale non è quella del proprio “status” giuridico-istituzionale – che è delle più diverse nature, - ma quella di perseguire delle finalità, di avere delle “missioni” o dei “mandati”, di svolgere dei compiti, spesso neppure ben chiari e determinati, e quasi sempre contraddittori, conflittuali e competitivi, tra l’uno e l’altro; ma tuttavia dei compiti di “interesse sociale”, e grosso modo “pubblico”; largamente confrontati con la loro “efficienza” cioè qualcosa di attinente al loro *fare*, al loro produrre “risultati”.

Così, la incapacità di questa grande, crescente, area di attività pubbliche e/o di “interesse sociale” di ottenere *risultati efficienti*. viene intesa come misura della “ingovernabilità” del settore politico e pubblico., insieme ai fattori menzionati della *globalizzazione* e della *devoluzione*.

Infatti, come crisi di governabilità viene sempre più intesa la incapacità di coordinare *a fini comuni ottimali* le contraddizioni, i conflitti, la competizione, di questa miriade di enti pubblici, che hanno creato una sorta di “mercato” politico e istituzionale, (ben distinto dal “mercato” dei beni e servizi che ha contraddistinto l’epoca dell’ industrialismo e del “capitalismo” crescente, e di cui l’economia tradizionale ha creduto –ma con pochi risultati – ugualmente di rappresentare e configurare il funzionamento).

Oggi la scienza politica cerca di studiare e scoprire di questo “mercato” politico, - ingovernabile dal punto di vista dell’architettura o ingegneria costituzionale e istituzionale - delle sue proprie “leggi” di funzionamento o di comportamento, onde assicurargli una maggiore governabilità (o *governance*). Si è per esempio asserito che, al di là delle “competenze” giurisdizionali sulle quali costruire processi di decisione più efficienti, questa *governance* sarebbe assicurata da una maggiore *partecipazione* dei soggetti enti ed associazioni di interessi alle decisioni comuni per renderle più effettive, più attuabili⁴. Asserzione che sembra

⁴ Un altro autore così definisce la *governance*: “Ad un livello più generale, la governabilità implica la creazione e l’attività di istituzioni sociali (nel senso di regole del giuoco che servono a definire pratiche sociali, assegnare ruoli e guidare interazioni fra coloro che occupano tali ruoli) capaci di risolvere conflitti, facilitare la cooperazione, o più in generale, affrontare problemi di azione

del tutto giusta ed appropriata, salvo che suona un poco tautologica, giacché se l'inefficienza decisionale delle istituzioni politiche è sfidata dalla "complessità" dei conflitti, contraddizioni e competizioni istituzionali, è ovvio che la "partecipazione alle decisioni" non può significare che il superamento dei conflitti, delle contraddizioni, delle competizioni che compromettono una univoca attuazione delle decisioni: si tratta però sempre di vedere *come* tale partecipazione è in grado di produrre decisioni operative efficaci.

Il problema largamente diffuso nell'ambito delle scienze politiche è diventato proprio quello di capire se (e di misurare quanto) la politica "conti". Cioè quanto il dibattito politico, le procedure spesso molto "complesse" di decisione politica, assicurate da faticosissimi meccanismi procedurali, servano poi effettivamente a far sì che le decisioni così lunghe, complesse e difficili, si traducano poi in fatti, in realtà. Ciò alimenta in altri termini il dubbio che la "democrazia", - intendendo per questa un processo di decisione che tiene conto in massimo grado delle diversità di opinioni, valori, interessi della maggior parte dei cittadini- serva effettivamente a produrre risultati validi per questi cittadini (al di là di generiche libertà di espressione e di agitazione da parte di chiunque sui suddetti problemi). Ciò significa il dubbio, in altri termini, se esista una reale "democrazia" decisionale e fattuale, nei paesi detti "democratici".

Una cosa sembra certa e innegabile: che i risultati, sembrano non più riducibili a quello (tradizionale in una ampia operatività economica del settore privato nel tradizionale modello di società industriale e capitalistica) di produrre maggiori "profitti" a beneficio di azionisti e proprietari, ma di produrre risultati "socialmente utili", data la formidabile espansione registrata dal settore pubblico nel secolo testé chiusosi. E la contraddizione sempre più crescente di ciò che si intende per risultato "socialmente utile" che oggi fa la differenza e non più la differenza fra ciò che "individualmente" utile e socialmente utile.

Questa proliferazione di enti pubblici, e perfino enti privati ma orientati a a finalità pubbliche (come le organizzazioni non-profit, che stanno crescendo incessantemente proprio nelle economie più avanzate, quelle che stanno uscendo dal capitalismo per avviarsi ad una economia ancora indefinita di tipo post-capitalista, e che io ho chiamato "associativa"⁵) ha completamente indebolito il

collettiva in un mondo di attori interdipendenti. Non vi è nulla, in tal modo di inquadrare la questione, che presupponga il bisogno di creare entità o organizzazioni (cioè governi) per amministrare le regole del giuoco che sorgano per maneggiare la funzione di governabilità. In un senso generale, infatti, l'onere della prova deve essere sempre dato a coloro che sostengono che il conseguimento della governabilità richiede l'istituzione di un governo. Ciò è perché la conservazione e l'operazione di ogni governo o ente pubblico è costosa, sia in termini puramente materiali (per esempio, i redditi richiesti per far funzionare i governi degli enti), sia in termini di valori più intangibili (per esempio, le restrizioni alle libertà individuali imposte dai governi)".(O.Young, *International Governance*, Ithaca, Cornell U.P., 1994).

Condivido l'opinione di König-Archibugi che nella maggior parte degli usi del termine sembra vi sia di comune il bisogno di descrivere una forma di conduzione sociale, che non si rifà alla *gerarchia* e al *comando*, così come è implicato dal concetto di *governo*, ma su processi di *auto-organizzazione* e di *concertazione orizzontale* fra una pluralità di settori differenti.

⁵ Vedi il mio lavoro su *l'Economia associativa*, e il breve rendiconto, in cooperazione con M.König-Archibugi, su "Lettera internazionale" N.53 del 1997 dal titolo: *Il futuro dell'economia non profit*.

modello giuridico-statutale della “gerarchia” di funzioni e di mandato e ne hanno appannato la funzionalità. Il “governo” da un livello gerarchico all’altro si trasmette assai poco e male. Il rapporto funzionale fra decisioni è divenuto “ingovernabile”.

Se un ente pubblico ha bisogno di operare come se fosse un ente privato, perché ha perduto la capacità di governare l’attuazione delle proprie decisioni o deve inseguire “leggi” di comportamento realistico degli operatori politici, allora tanto vale che quelle attività pubbliche che comunque non si riesce a governare vengano “privatizzate”: almeno si effettueranno sotto il segno di un “aggiustamento” spontaneo verso l’ottimizzazione, se effettivamente i compromessi fra decisioni private, rappresentano il meglio delle soluzioni possibili.

Ecco perché le architetture giuridiche di diritto pubblico o amministrativo, anche le più ragionevoli e pragmatiche, oggi sembrano servire a poco. Le entità operative, più o meno pubbliche, ma talora anche quelle private, si sviluppano a colpi di gestioni autonome o “autogestioni” in uno spazio che non è più controllato da un ordine formale ma solo dalla iniziativa operativa, e i cui esiti sono imprevedibili, come il “mercato”.

La complessità del “sistema” pubblico

Questa è dunque la “complessità” che devono affrontare le scienze sociali e politiche nell’epoca contemporanea, e che oggi compromette la governabilità: è una “complessità” che deriva dalla proliferazione e la molteplicità dei centri di potere e di decisione “sociale”.

Si potrebbe dire che non è più questione di regolare i rapporti fra la sfera della libertà individuale con quelli della sfera sociale (o pubblica). Infatti questo era piuttosto il problema della società e delle economie dei due ultimi secoli che conosciamo del capitalismo, i due secoli della esplosione dell’individualismo, dell’iniziativa privata da comporre con quella sociale (pubblica), in larga misura conflittuali. Il problema di stabilire delle regole, che non soffocassero l’iniziativa privata in nome della socialità e viceversa.

Il “mercato” – nella sua logica, magnificamente elaborata dalla scienza della economia politica, dalla “*economics*”- è stato ed è ancora lo strumento migliore per comporre la conflittualità fra interessi/iniziativa individuali con gli interessi/iniziativa pubblica. Invano si è cercato di teorizzare (attraverso l’autonomizzazione della “politica economica”) una economia dell’interesse pubblico (una *public economics*) sulla base dei principi che sono elaborati per l’economia dell’impresa, che è essenzialmente economia dell’impresa individuale e privata (quale che siano le dimensioni di quest’ultima). C’è in questo una *contradictio in terminis*. Sotto il profilo della complessità delle iniziative private ed individuali lo strumento migliore per affrontare tale complessità nell’epoca dell’impresa capitalistica e della industrializzazione è appunto il “mercato”, inteso come naturale luogo di ottimizzazione fra scelte individuali e scelte sociali.

E la “politica”, come rappresentanza e luogo di composizione delle scelte sociali, in quest’epoca aveva ed ha tuttora (nella misura in cui questo tipo di complessità ancora sussiste) il problema di mitigare i danni dell’individualismo e dello spirito diffuso dell’iniziativa privata con i danni dell’eccessivo “intervento” o “iniziativa pubblica” negatrice di quell’individualismo e di quello spirito di intrapresa individuale che ha caratterizzato l’epoca del cosiddetto capitalismo. Invano si è cercato, attraverso la fissazione di *regole*, di *norme*, di moderare il “libero giuoco” del mercato, senza fare inceppare il motore su cui è basata la crescita, e cioè l’iniziativa privata.

Ma la complessità che oggi affrontano o manifestano le società avanzate occidentali (dette capitalistiche) , non è tanto quella che deriva dai rapporti fra sfera individuale e sfera pubblica (che forse rimane il problema di società tuttora influenzate, per ragioni storiche e strutturali, da una situazione pre-capitalistica), quanto quella derivante, come detto, dalla proliferazione di enti, pubblici e privati, che si propongono finalità non più individuali, ma sociali. E il “mercato” - per lo meno quello che conosciamo, e che abbiamo ereditato dallo smantellamento dalle rigide, corporative, regole delle società pre-capitalistiche - *non è più sufficiente* come luogo di composizione degli interessi dominanti, giacché la sfera sociale è diventata “plurale” (si potrebbe più correttamente dire, linguisticamente, si è scorporata in *sferi sociali*) oggi dominanti: quelle scaturenti dalle scale territoriali e geografiche (che la cosiddetta “geopolitica” oggi rilancia all’attenzione e intorno alla quale i produttori di neologismi hanno proposto il termine di “glocalità” una sintesi di *globale* e *locale*) ma anche dalle scale settoriali (dal *pluralismo degli interessi sociali*, che si contraddicono ed entrano in conflitto gli uni con gli altri).

La governabilità politica

La “politica” oggi risponde a questa nuova situazione con numerose procedure di “mediazione”, di “concertazione”, di consultazione, ed oggi – sempre più – di *comunicazione*. Tutto ciò migliora la cooperazione e mitiga la conflittualità, ma non è più sufficiente. Specialmente la comunicazione, intensificandosi, è anche uno dei fattori che producono una “complessità” maggiore, prima ignorata per ...ignoranza. Le tensioni sociali, da un lato sono meno acute, perché sono largamente diminuite le distanze sociali, da tutti i punti di vista (e negare ciò sarebbe prodotto di una eccessiva settorialità di vedute, un tempo chiamato settarismo), ma dall’altro sono più accese dall’aumentata occasione di conoscenze, di comparazione, di valutazione, che la moderna comunicazione fornisce. E, ripeto, si tratta di una complessità che nasce in un clima di estrema socializzazione dei problemi, di predominanza di un punto di vista *sociale* sui tradizionali interessi privati. Io credo inoltre che questo predominante punto di vista “sociale” sia autentico, sia sincero – e non retorico o pretestuoso. Ma viene limitato dalla ristrettezza delle vedute, dalla qualità della sua visione e prospettiva, dalla scarsità delle sue informazioni relative alla complessità e “sistematicità” dei problemi.

In questa epoca della comunicazione di massa, la maggiore complessità è generata proprio dalla maggiore comunicazione.

Ma non basta alla politica “mediare”. Non basta avere numerosi “tavoli” di concertazione e contrattazione per risolvere le conflittualità istituzionali e dei numerosi centri decisionali. Occorre che tutto questo avvenga attraverso un miglioramento della *qualità delle decisioni* su cui si discute. Altrimenti, la conflittualità concertata è sterile, si limita e riduce ad un puro compromesso di forze, che spesso produce più “stallo” che soluzioni; più “blocco” decisionale, che realizzazioni; più statica che dinamica.

In altri termini, non basta “mediare” ma occorre *elaborare le soluzioni*. Occorre che ci sia sempre una *visione di insieme (sistemica)* della complessità che si affronta, pur nell’espansione, ugualmente necessaria e indispensabile che la *mediazione* e la *contrattazione*. Queste ultime, insomma, diventano una condizione indispensabile ma non sufficiente delle decisioni, se vogliono essere efficaci e applicate. E lo stesso vale per la elaborazione, che è una condizione indispensabile ma non sufficiente, se non accompagnata da mediazione e da contrattazione fra le *parti e i poteri interessati* (in inglese ormai – come si sa - il neologismo corrente è quello di *stakeholders*).

La “qualità” della decisione e gestione del settore pubblico

Questa che abbiamo chiamato *elaborazione* delle soluzioni, nasce, come la maggior parte delle innovazioni, da una “tecnologia”, da un fatto tecnico. Ma se largamente compresa, adottata, e praticata, fa presto a diventare una consuetudine sociale, un patrimonio di tutti, come è avvenuto per tutte le innovazioni tecniche dell’industrializzazione, o le scoperte scientifiche, o i codici del diritto, che hanno modificato ciò che c’era da modificare, e non hanno toccato le cose che non potevano modificare perché ad esse non hanno fornito (ancora?) risposte.

Così avviene per il modo di governare. Questo oggi è antiquato, ovunque. Corrisponde ad un’epoca in cui le tecnologie della gestione e delle decisioni erano scarsamente sviluppate. In cui le scienze della organizzazione e del management erano ancora nella loro infanzia.

Esse – è noto - si sono sviluppate fino ad oggi prevalentemente nel campo del governo delle imprese di produzione, e specialmente le “grandi” imprese, e nel campo della produzione di beni materiali. Anche in questo campo hanno trovato a suo tempo la contestazione conservativa. Questa prendeva (e tuttora prende la forma specie nel campo delle piccole e medie imprese) della resistenza a dismettere il ruolo del “capitano d’industria” o della *leadership* personale. Ma anche se l’innovazione manageriale, non ha mai pensato di sostituirsi completamente al “ruolo della personalità” nel governo delle imprese, sempre più queste si sono con il tempo “emancipate” da detto ruolo, e questo fatto è sempre più considerato il fattore primario del grande successo della grande impresa moderna, e perfino di quello della media e piccola impresa, ormai.

Ma le scienze dell’organizzazione stanno fortemente introducendosi anche in quel settore di unità operative, diciamo pure imprese, nel campo della produzione

di beni non materiali, nel campo dei servizi e specialmente nel campo dei servizi pubblici (dai trasporti alle scuole, dalla sanità alla gestione dei cosiddetti “beni culturali, dalla sicurezza sociale alla protezione dell’ambiente e contro le calamità, etc.).

Anche in questi campi si è esercitata nel passato la contestazione conservativa. Questa volta adducendo – specialmente nel settore pubblico – la natura totalmente diversa per finalità e organizzazione delle prestazioni di queste unità operative da quelle dell’impresa produttiva. Ma ormai anche in questo campo, si è abbastanza diffusa la convinzione che metodi appropriati di gestione manageriale del tipo delle imprese private sarebbe salutare per aumentare l’efficienza e diminuire i costi della pubblica amministrazione, anche se siamo ben lontani dal praticare in tutti i paesi i nuovi metodi, e dal formare adeguatamente a tali metodi le nuove leve per gli enti e le amministrazioni pubbliche. Il paese più avanzato in questa direzione sono indubbiamente gli Usa, dove nel 1993, dopo alcuni decenni di vani e reiterati tentativi di inserire vari modi di programmazione strategica nell’ordinaria gestione degli enti pubblici sia a livello federale che statale e locale, è stata varata la famosa legge GPRA, che ha prescritto l’adozione di un meccanismo di pianificazione strategica per tutte le agenzie federali, nessuna esclusa. (Ne ho parlato in un altro articolo su *Lettera internazionale* N.64, del 2000) Ma anche colà il lavoro è ancora agli inizi e presenta tutte le difficoltà e le resistenze che l’innovazione comporta in ogni contesto storico. Ma non credo che si possa sfuggire a questa innovazione, almeno nei paesi sviluppati.

Ad un livello assai più arretrato sono invece le esperienze di applicazione della pianificazione strategica alla scala nazionale, o per lo meno, alla scala del coordinamento sistemico di un’intera struttura di governo nazionale (*government wide*). Qualcosa si è già fatto in questo campo negli Usa: l’*Office of Management and Budgeting* agenzia direttamente collegata con la branca esecutiva della Casa Bianca, ha pubblicato un documento di avvio ad una analisi politica degli sforzi in corso sull’insieme della implementazione della legge GPR⁶. Ma siamo ancora ai primi passi e credo che qualcosa di più si potrà fare solo quando la pianificazione strategica si sarà già consolidata come routine in ciascuna agenzia federale.

La pianificazione strategica, strumento di governo della complessità dell’azione politica

La reinvenzione del modo di governare (*reinventing government*) –che è di questo che stiamo parlando – costituisce la rivoluzione silenziosa che potrà risolvere la crisi di governabilità, che poi finisce per essere la crisi stessa della “politica”. Ho detto più sopra che tale crisi della politica è sempre più sentita per il fatto che ci si domanda se – al di là della mera registrazione degli eventi ex post come “fatti” politici - ci siano oggi possibilità concrete che la politica “conti”, cioè che programmi e decisioni che vadano un po’ al di là della mera routine,

⁶ Us-OMB, *Government-wide Performance Plan*, 1999.

dell'andamento "obbligato", abbiano delle chances di essere "attuati", messi in opera.

Per "contare" occorrerebbe che i programmi di alternativi candidati politici (partiti e persone) fossero programmi marcatamente differenti. E che in ragione di questa differenza, i partiti o le persone vincenti, fossero in grado poi di marcare con chiarezza un insieme di operazioni coerenti con il programma e aventi una aspettativa ben distinta di effetti. Invece siamo sempre più di fronte a politiche governative di parti avverse, che al momento della prova, si comportano per gli aspetti sostanziali secondo un copione tutto uguale. Salvo che per alcuni aspetti per se stessi visibili ed effimeri, i mutamenti più importanti (le riforme) che dovrebbero succedere al cambiamento di indirizzo alla prova dei fatti, non riescono a essere effettivi (e ciò in tutti i paesi, sia quelli le cui parti politiche non esprimono visioni ideologiche molto differenziate, sia quelli in cui c'è ancora l'impronta di visioni ideologiche fondamentaliste, peraltro sempre più in declino). E ci si accontenta invece di qualche movimento al margine, di tipo "incrementalista" lungo uno sviluppo su cui i cambiamenti di governo incidono assai poco.

Ma è la stessa attività legislativa che soffre di inefficienza e di irrilevanza. Ovunque vi sono leggi che non sono *attuate* come ci si aspetterebbe. Ovunque, grandi sforzi di architettura legislativa e normativa, scivolano senza indicarla sopra la routine lasciando scarsa traccia e vengono archiviati ben presto. E soprattutto non si avverte grande differenza nei comportamenti di governi di segno politico avverso che si succedono al potere.

Insomma si ha l'impressione che gli eventi, nella loro imprevedibile e teorizzata causalità e complessità, scorrono senza alcun reale impatto su essi, da parte della rutilante e appariscente lotta politica.

Perché allora non tentare di recuperare credibilità e efficacia anche alla politica, ristrutturando i nostri regimi costituzionali, per adeguarli al tipo di complessità che oggi ne impedisce la credibilità e il funzionamento?

Tali regimi, nati nel paradigma liberal-democratico ottocentesco e sviluppatosi con fatica nel novecento, sembrano infatti oggi inadeguati a rendere la funzionalità delle istituzioni, a cominciare dal Parlamento, esistente per decidere e non solo "parlare", e decidere in modo che possa essere attuato ciò che si decide.

Le tecnologie moderne della programmazione strategica, applicata con successo nelle imprese, ed oggi sempre più nelle unità dei servizi pubblici e della amministrazione, potrebbero aiutare a operare un "salto di qualità" nelle decisioni "politiche" del decisore pubblico al massimo livello, il parlamento, mediante una riforma radicale delle sue procedure, tagliandole su misura per rispondere alle modalità e i principi della pianificazione strategica.

Anziché perdersi in una infinita e inesauribile definizione normativa, inapplicabile alla prova dei fatti, si dovrebbero *elaborare* in sede parlamentare (con l'aiuto di un apparato tecnico direttamente dipendente dal Parlamento) solo dei *quadri di riferimento* adatti ad un *sistema di decisioni multi-criteri*, che vincolasse seriamente le decisioni all'analisi di fattibilità e di compatibilità degli obiettivi e delle conseguenti decisioni stesse. Le decisioni, insomma non

dovrebbero essere che prese entro un *quadro di riferimento* (qualitativo ma soprattutto anche quantitativo) del sistema decisionale, alla scala in cui si applica.⁷

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 essere associata che 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.⁸ E ciò appunto per l'impossibilità di contenere in un unico quadro e in un unico modello, tutte le variabili ritenute importanti

La pianificazione ha come suoi strumenti principali, ovviamente, i piani. Ebbene essa è *sistemica* in quanto il piano nazionale (e quello, eventualmente,

⁷ (Sull'argomento si veda un rapporto da me scritto per il Governo italiano nel lontano 1972: *Un quadro contabile per la programmazione nazionale e la politica economica strategica*, Ministero del Bilancio-Ispe, 1972).

⁸ Questo *quadro di riferimento socio-economico* è essenzialmente un *quadro contabile*. Ecco perchè 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:

- 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 benessere sociale;
- 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 concettuale dovrebbe essere accompagnato anche un intenso lavoro di adeguamento degli strumenti informativi, oggi assai carenti in ogni paese proprio per quanto concerne i costi e i benefici "non misurabili" in termini di prezzi di mercato (costi sociali, costi dell'ambiente, etc.). In questo le applicazioni delle nuove tecnologie dette dell'E-Government offrono degli scenari operativi prima impensabili. Ma tale sviluppo dovrebbe essere fortemente interattivo (come condizione, ma anche come 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.

sovra-nazionale), di sintesi, è il punto di incontro e di verifica (di compatibilità) di una serie 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 resi conformi attraverso la contrattazione e l'arbitraggio ad una logica "sistemica", *esplicitino i dati di riferimento extra- sistemici* sui quali si sono costruiti (dati di riferimento che siano recepiti dai piani "superiori", o elaborati ipoteticamente dai piani stessi).

Il ruolo della contrattazione “di piano”: strumento di controllo della complessità

Tra tutte le modalità di attuazione, infatti, la più importante é quella della concertazione e della *contrattazione*, che definirei "*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, e costituisce la contrattazione "*di mercato*" (anche se spesso si tratta solo di "mercato politico").⁹

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

⁹ 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 condizioni, 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.

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.

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 ma è in corso di attuazione negli Usa per primi) occorrerebbe fissare delle chiare "procedure" pubbliche della pianificazione strategica, 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.

Questa è l'unica strada che vedo, francamente, (sulle orme di Myrdal e di Frisch), per sfuggire al pessimismo e al rinunciarismo verso il quale la teoria della complessità ci spinge, e per imboccare invece la strada più semplice che la stessa teoria della complessità ci offre: quella di abbandonare l'approccio della previsione per quello della programmazione.