

## Problemi, soluzioni e finestre: spunti per la comparazione dei processi decisionali

Intervento di Luigi Bobbio

Mi sono sentito molto stimolato dalle relazioni presentate sui diversi processi decisionali. E anche un po' imbarazzato. Stimolato, perché sono parecchi anni che studio i processi decisionali pubblici e cerco di compararli. Imbarazzato, perché solitamente mi occupo di decisioni più terra-terra, del tipo: fare un'autostrada, localizzare un incederitore, istituire un parco naturale. Qui invece ci troviamo di fronte a «grandi decisioni» che hanno segnato la vita del paese.

Però ci provo. Mi atterrò quindi strettamente al tema: come comparare i processi decisionali – tra loro molto diversi – che sono stati presentati qui?

I modelli per analizzare le decisioni tendono su due polarità. Alcuni badano di più al gioco degli interessi. Altri agli aspetti cognitivi. I modelli a cui ha fatto cenno Serge Noiret, quello marxista e quello pluralista, spiegano le decisioni come calcoli di interesse o scontri – accordi tra interessi. Tali modelli presuppongono che gli attori conoscano perfettamente i loro interessi, li perseguano in modo razionale, cerchino insomma di ottenere il massimo possibile.

I modelli che badano di più agli aspetti cognitivi partono invece dal presupposto che gli attori non siano onniscienti: fanno quello che possono, quello che sanno, quello che riescono a capire. I due approcci non sono incompatibili perché nella realtà possono intrecciarsi questioni di interessi e aspetti cognitivi, ma mettere l'accento sull'uno o sull'altro aspetto può portare a spiegazioni molto diverse.

Appartiene a questo secondo tipo il modello «bidone della spazzatura» (*garbage can*) proposto da James March e Johan Olsen<sup>1</sup>. Questo modello dice in sostanza che le decisioni avvengono in questo modo: ci sono problemi che si aggirano sulla scena e premono per essere ri-

<sup>1</sup> J. March (a cura di), *Decisioni e organizzazioni*, il Mulino, Bologna 1993.

solti. Ci sono, dall'altra parte, soluzioni che si aggirano anch'esse sulla scena, in modo del tutto indipendente dai problemi, e che cercano problemi a cui accoppiarsi. Gli attori buttano nel calderone dell'arena politica i problemi e le soluzioni che stanno loro a cuore. Alla fine la decisione dipenderà dal fatto che a un certo momento la soluzione si accoppia a un problema in modo più o meno casuale perché per combinazione il problema e la soluzione si trovano vicini tra di loro.

Questa impostazione è meno cervelotica di quanto potrebbe sembrare. Se prendiamo in considerazione il dibattito politico attuale in Italia, vediamo che ci sono una serie di problemi che si aggirano senza sosta rimbalzando da una parte all'altra della scena politica, senza che nessuno sia in grado di indicare una soluzione. Sono continuamente evocati, raramente affrontati, quasi mai risolti. Fanno parte di questo repertorio, per esempio, il problema dell'occupazione (tutti dicono che è il problema numero uno, ma nessuno dice cosa si può fare per risolverlo), il problema dell'immigrazione, il problema della droga e moltissimi altri. Dall'altra parte abbiamo moltissime soluzioni che si aggirano anch'esse nel dibattito pubblico senza alcuna evidente relazione con alcun problema specifico. Sono, potremmo dire, soluzioni tuttofare, *passerpartout*. In Italia in questo momento ne circolano insistentemente parecchie. Per esempio le privatizzazioni, le riforme istituzionali, le autorità indipendenti, il federalismo. Ciascuna di queste soluzioni può essere considerata – di volta in volta – come la risposta a qualsiasi problema.

Questa situazione non è né particolarmente patologica, né particolarmente italiana. Gli autori di questo modello sono un americano e un norvegese che hanno riflettuto sul funzionamento delle loro istituzioni, tradizionalmente considerate come più solide e meglio ordinate delle nostre. Non avevano certo in mente la confusa transizione dalla prima alla seconda repubblica italiana.

E non vale solo per l'epoca attuale. Probabilmente qualsiasi epoca ha i suoi problemi e le sue soluzioni che si aggirano nell'attesa di incontrarsi. Ricostruire il contesto decisionale in questi termini potrebbe farci capire meglio i costrutti concettuali che circolano in un certo momento storico e il modo in cui si combinano generando una decisione.

Arrivo, quindi, ai casi che sono stati presentati. Comincerò a discutere del primo lato della questione, ossia dai problemi. Giuseppe Barone, parlando della Banca d'Italia, ha fatto un'osservazione molto importante. Ha detto: guardate che questa decisione è stata presa a caldo, è venuta fuori da una crisi. E infatti non c'è nessuna decisione di

un certo peso che non venga fuori da una crisi o da un problema percepito come acuto o, potremmo anche dire, da un'emergenza. È molto difficile che si arrivi a una decisione se non c'è un problema che preme in modo particolarmente forte. Le altre relazioni ripropongono lo stesso tema. Il caso della riforma elettorale del 1919 è un po' di questo tipo: nel dopoguerra ci si rende conto che si deve cambiare, che nulla può continuare come prima. È anche evidente nel caso della riforma urbanistica di Sullo. Qui il fallimento può essere spiegato dal fatto che la costruzione dell'emergenza non è andata in porto. Sullo non è riuscito a far emergere il disastro urbanistico come un problema nazionale.

L'opinione pubblica può avere una funzione fondamentale, perché può contribuire a costruire l'emergenza, può fare apparire che un problema, fra gli altri, è prioritario, decisivo. Provocare l'emergenza può essere una strategia consapevole degli attori politici: far sì che un problema, a cui magari nessuno bada, diventi urgente e non si possa fare a meno di affrontarlo. Per i politici questa è una strategia per legare le mani a loro stessi (oltre che agli altri): per sfuggire alle sirene della dilazione e del rinvio. Insomma le riforme si fanno sempre a caldo.

E veniamo al secondo lato della questione, ossia le soluzioni. Se le decisioni sono prese a caldo, è necessario che le soluzioni esistano già. I decisori devono poter pescare in un repertorio di rimedi già disponibili. Normalmente non c'è tempo di elaborare una soluzione *ad hoc*, bisogna cercarla tra quelle già pronte. Il decisore sarà fortunato se troverà sul mercato una risposta particolarmente adatta. Il caso di Giolitti potrebbe essere letto in questo modo. Ha avuto la fortuna di trovarsi – nel bel mezzo di un'emergenza – con una soluzione già elaborata: la banca unica. Qui contano molto i tecnici, gli intellettuali, i professori o le burocrazie: sono loro che preparano le soluzioni anche se i problemi che dovrebbero risolvere non sono ancora maturi e non c'è nulla che faccia pensare che possano essere adottate. L'Italia ha una tradizione speciale. Questa *expertise*, che offre soluzioni sul mercato delle politiche pubbliche che poi vengono pescate quando ce n'è bisogno, è fornita essenzialmente dai professori universitari, che sono consulenti onnipresenti su qualsiasi tema. Non è fatta dalle burocrazie che sono molto deboli.

L'importante quindi è avere a portata di mano, soluzioni adeguate o per lo meno che appaiano ragionevolmente tali. Probabilmente il ruolo fondamentale degli uomini politici è proprio quello di cogliere al volo le occasioni, per accoppiare un certo problema con una certa soluzione. Spesso le condizioni favorevoli per questa operazione durano molto poco. O se ne approfitta in tempo, o se ne riparlerà chissà

quando. Secondo la fortunata metafora di John Kingdon<sup>2</sup> a un certo punto si apre una finestra di opportunità (*policy window*): se non ci si muove subito la finestra si richiuderà.

Spesso si dice che i politici hanno il compito di stabilire i fini, gli orizzonti, le grandi mete. E che i tecnici (gli specialisti, i burocrati ecc.) hanno il compito di predisporre gli strumenti. Questa divisione del lavoro è ufficialmente sancita dalle numerose leggi di riforma degli ultimi anni. Ma normalmente avviene l'esatto contrario. Gli specialisti predispongono soluzioni di lunga lena. I politici agiscono nel breve periodo, cogliendo – se ci riescono – le occasioni che si presentano, approfittando di una finestra che si è improvvisamente aperta (e, così facendo svolgono – è inutile dirlo – una funzione assolutamente vitale).

Naturalmente il politico che trova una soluzione deve poi adattarla per ottenere il consenso necessario. A me è sembrato molto istruttivo il caso di Giolitti che fa propria la soluzione della «banca unica», ma poi non realizza la banca unica. Lascia in vita il banco di Napoli e il banco di Sicilia, negozia i diritti di emissione dei vari istituti.

Il repertorio delle soluzioni disponibili in un certo momento è costituito in larga parte, per quanto riguarda l'Italia, da soluzioni già adottate da altri paesi. L'imitazione ha un ruolo decisivo nelle scelte politiche. Basta pensare al dibattito attuale sulle riforme istituzionali dove i vari partiti si distinguono a seconda che sostengano il cancellierato tedesco, il presidenzialismo francese o quello austriaco, il premierato israeliano. Ci si batte per diverse soluzioni, anche se non è chiaro quali problemi risolvano. Quello che conta è che se là hanno funzionato, potrebbero funzionare anche qui.

Il caso delle leggi razziali, illustrato da Michele Sarfatti, potrebbe essere dello stesso tipo. Qui è molto facile capire qual è la soluzione: le leggi razziali. È più difficile capire quale era il problema. Si potrebbe dire che Mussolini, avvicinandosi alla guerra, avesse interesse a costruire un nemico interno, a far assumere al regime una fisionomia totalitaria. Ma, anche così, è difficile spiegare una soluzione tanto drastica che, se aveva qualche appiglio nell'antisemitismo diffuso nella destra italiana, come Sarfatti ha ricordato, strideva terribilmente con molti altri aspetti dello stesso regime (tra cui l'ampio numero degli ebrei-fascisti in posizioni di rilievo). Si potrebbe però anche fare un'ipotesi più semplice. È

<sup>2</sup> J. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, HarperCollins, New York 1984.

possibile che questo sia stato un tipico caso di imitazione. Imitazione non vuol dire necessariamente subalternità (alla Germania), come non siamo subalterni all'Inghilterra se imitiamo il loro sistema elettorale uninominale. L'ipotesi che si può fare è che Mussolini abbia visto che la persecuzione degli ebrei «funzionava» in Germania, nel senso di consolidare il regime. E l'abbia adottata immaginando che avrebbe funzionato anche da noi. Se questa ipotesi fosse plausibile, si tratterebbe di uno dei tanti casi di banalità del male.

Il fallimento della legge urbanistica voluta da Sullo potrebbe essere visto – l'ho già detto – come l'incapacità di imporre l'urgenza del problema urbanistico, di suscitare un adeguato allarme, dal momento che lo sfrenato sviluppo edilizio appariva più che accettabile a molti settori della società italiana. Ma può darsi che ci fosse un'altra questione, ossia che la soluzione offerta dai tecnici (gli urbanisti) fosse inadeguata, impostata com'era su una base troppo pretenziosa, autoritaria, razionalizzante. Oggi gli urbanisti ragionano in altro modo: pensano a modelli più *soft* di pianificazione e forse più efficaci. Ma siccome gli urbanisti di allora questa soluzione non l'avevano elaborata, essa non era disponibile e Sullo ha dovuto accontentarsi di quello che ha trovato.

Sarebbe interessante una comparazione tra la legge elettorale del 1919 e la legge elettorale del 1993, perché sono due casi simmetrici. L'emergenza è chiarissima in tutti e due i casi. Nel primo caso si tratta della necessità di voltar pagina dopo la guerra. Nel secondo caso si tratta di voltar pagina dopo tangentopoli, sotto la concretissima pressione dei referendum. È curioso che il secolo si apra e si chiuda in Italia con due leggi elettorali di segno opposto. Tutte e due però vengono presentate come risposte al medesimo problema: il clientelismo. Nel 1919 si pensa che il sistema uninominale favorisca il clientelismo e si sceglie il proporzionale. Nel 1993 si afferma che il sistema proporzionale favorisce il clientelismo e si ritorna all'uninominale. Ciò dimostra che conta molto il valore simbolico che assegniamo alle politiche. Ma che probabilmente non esiste alcun legame diretto e oggettivo tra il sistema elettorale e il clientelismo.

E sarebbe interessante fare un parallelo tra Giolitti e Craxi. Giolitti, corrotto, denuncia la corruzione e trova una soluzione. Craxi, corrotto, difende la corruzione (proclamando in Parlamento che così fan tutti) e viene travolto. Come spiegare questi due comportamenti diametralmente opposti in frangenti analoghi: l'uno vincente, l'altro fallimentare e addirittura autodistruttivo? La differenza potrebbe essere questa:

mentre Giolitti aveva in mano una soluzione preesistente per affrontare il nodo della corruzione, Craxi non ce l'aveva. Non era stato elaborato niente a questo proposito. L'unica soluzione che era stata trovata e che girava almeno da quindici anni nel dibattito politico erano le riforme istituzionali. Ma era una risposta impropria e non utilizzabile nel breve periodo. Ed è interessante notare che anche negli anni più recenti il sistema politico non sia riuscito a elaborare alcuna soluzione contro la corruzione (lasciando un enorme spazio alla magistratura). Ancora oggi ci troviamo in mezzo al dilemma.

Concludo ponendovi una domanda. Tutti concordiamo – e lo ha detto anche Salvatore Lupo – che lo stile decisionale italiano è caratterizzato da mediazioni, negoziazioni senza fine, continui rinvii. Le riforme generali non passano mai nella loro versione completa, ma attraverso stralci, spesso miserevoli. Nel periodo repubblicano queste caratteristiche si sono accentuate. Non abbiamo potuto ascoltare la relazione di Peppino Ortoleva sulla legge Mammì, che avrebbe senza dubbio confermato questo aspetto. Di qui, da questa analisi viene la reazione degli ultimi anni a favore del decisionismo, del presidenzialismo, del governo forte.

Ma se noi andiamo a vedere le analisi sul *policy making* condotte in altri paesi democratici, troviamo più o meno gli stessi termini, le stesse caratteristiche, le stesse descrizioni. La letteratura sui processi decisionali pubblici degli altri paesi non fa che parlare di negoziazioni, mediazioni, *consensus building*, *conflict avoidance* ecc. Non solo, com'è ovvio, negli Stati Uniti, ma anche in Inghilterra, in Germania o in paesi con maggiori tradizioni tecnocratiche come la Francia. Quei resoconti ci parlano di decisioni prese da una pluralità di attori, pubblici, semipubblici, e privati, dotati di interessi e razionalità diverse che interagiscono tra di loro – mediano, contrattano, ecc. – per trovare soluzioni accettabili. Le grandi riforme non sono la regola, ma l'eccezione. Il pane quotidiano di quelle democrazie, come della nostra, sono le decisioni incrementaliste. Quelli che consideriamo come caratteri patologici della situazione italiana, sono invece i tratti tipici e comuni di tutte le democrazie pluraliste.

Tutti noi abbiamo la sensazione che il caso italiano sia – almeno un po' – diverso. Ma i concetti che usiamo per descriverlo – negoziazione, mediazione, incrementalismo – sono esattamente gli stessi di quelli usati per descrivere il *policy making* di qualsiasi democrazia. Ma allora dove sta la differenza? Siamo veramente speciali e in che cosa?