

Efficienti strutture di una migliore società

di BRUNO de FINETTI

1. - L'ESIGENZA PIÙ URGENTE.

Creare strutture efficienti e del tutto nuove, estirpando ogni anche minimo residuo di quelle deleterie e anacronistiche che la soffocano e infettano e portano allo sfacelo, è il bisogno urgente e assoluto della società (e della civiltà, e del mondo) nel momento attuale. Per realizzare questa opera di salvataggio, e anche solo per delineare i criteri cui potrà ispirarsi e le vie che potrà seguire, occorre esaminare e impostare i problemi nello spirito della Ricerca Operativa e coi metodi della Ricerca Operativa.

Proclamare l'impegno della *Ricerca Operativa per le più efficienti strutture di una migliore società* — come fa il « Manifesto » del « Centro » nella sua primissima frase — non significa perciò alludere in forma vaga e retorica a un qualunque generico beneficio o miglioramento che ogni progresso negli studi, e in quelli di R.O. in particolare, dovrebbe far conseguire. Significa mettere il dito sulla piaga da cui scaturiscono tutte le disfunzioni e i disordini e gli intoppi che trasformano in pericolose incumbenti minacce quelli che dovrebbero essere i meravigliosi ed universalmente benefici apporti del progresso scientifico e tecnologico.

Una lampadina elettrica non dà luce all'ignorante che creda di doverla accendere con un fiammifero come le candele; meno che mai una civiltà tecnologicamente e scientificamente progredita può funzionare sensatamente in una giungla che tutto stritola in un viluppo mortifero di pregiudizi ed istituzioni, malaugurato retaggio di epoche superate in cui i problemi erano radicalmente diversi da quelli di oggi o addirittura opposti.

La Ricerca Operativa è proprio quella salutare disciplina che consiste nel vedere spregiudicatamente quale sia il modo migliore possibile per realizzare il risultato che si desidera: in que-

sto caso il bene comune della collettività. Salutare è il capovolgimento: viene prefissato lo scopo, e la scelta dei mezzi è concepita *in funzione* di tale scopo; esiziale è la mentalità opposta di chi pone o accetta a priori vincoli (p. es. giuridici o istituzionali) che, nella migliore delle ipotesi, avevano validità al tempo della loro introduzione se e in quanto avessero corrisposto allora ad analoghe esigenze funzionali.

2. - DIMENSIONI PIÙ LARGHE PER LA R.O.

E' ben noto che la R.O. nacque, ed ebbe questo nome, durante la 2^a guerra mondiale, per applicazioni svariate in campo militare (ad opera degli Stati Uniti e dell'Inghilterra); naturalmente, singoli problemi del genere erano stati trattati anche prima, ma, come sempre avviene, casi sporadici hanno limitata risonanza finché non risulta chiaro e provato che un certo modo di vedere e impostare i problemi (anche se non sempre, e questo è il nostro caso, con unità di metodi o d'altro) risulta utile in un campo vasto e importante.

Dopo la guerra, l'impiego della R.O. si diffuse rapidamente per applicazioni pacifiche, prevalentemente per problemi specifici di natura aziendale: programmazione di produzioni e lavori; problemi di scorte, decisioni dipendenti da previsioni (ad es. circa investimenti, vagliando i prevedibili sviluppi futuri della domanda e delle tecnologie), e via dicendo.

E' però nella natura della R.O. (come di ogni tentativo di razionalizzazione e programmazione) che gli effetti e i vantaggi crescano sempre più rapidamente quanto più si allarghi la dimensione del campo contemplato da ogni impostazione di problemi. Così come una riorganizzazione di singoli reparti o filiali di un'azienda non può dare

i risultati di un'organica ristrutturazione del complesso, anche una decisione studiata dal punto di vista della singola azienda non può risultare altrettanto soddisfacente di quella che derivasse dallo inquadramento nei problemi, ad es., di un gruppo di aziende, specie se questo fosse obbligato dagli organi di programmazione a tener conto debitamente di economie e diseconomie esterne e di fattori sociali.

In tal modo si può arrivare, e di fatto spesso si arriva, ad una dimensione di economia generale, come ad es. nella pianificazione urbanistica o territoriale (« aménagement du territoire »), in quella di reti di opere pubbliche o di pubblico interesse (strade, oleodotti, aeroporti; centrali e reti per elettricità telefoni ecc.), e via dicendo.

Ma una dimensione superiore, per la diversa natura più che per una maggiore ampiezza dei problemi, è quella che risponde all'esigenza segnalata come la più urgente: la creazione di nuove strutture adeguate al funzionamento di quanto esiste (e, più ancora, di quanto si va sviluppando) in una società moderna.

Potremmo dire che si tratta della dimensione *amministrativa*, se questo termine non apparisse contingentemente sminuito e svilito dalla limitatezza dei compiti amministrativi nelle epoche cui risale la vigente struttura amministrativa, e dal modo insufficiente e distorto in cui questa ha provveduto (gonfiandosi e deteriorandosi) a fronteggiare i nuovi compiti insostenibili. Tuttavia, conviene conservare tale termine dicendo che si tratta di rinnovare e riabilitare, rendendola efficiente, l'*amministrazione*; non si tratta di combattere l'*amministrazione* bensì di potenziarla nella fantastica misura richiesta dal progresso, combattendo tutto ciò che dentro di essa (pigrizia, inettitudine, boria, malvolere) o fuori di essa (insofferenza, indisciplina, asocialità, di cattivi cittadini, di evasori, di furbastri, di canaglie) le impedisce di essere la struttura portante di una società libera e felice perché sottratta all'incubo del disordine, dell'arbitrio, della vessazione, del caos.

3. - PER SALVARCI DALL'INGORGO.

Siamo tutti vittime inviperite di un imperdonabile ingorgo, frutto di colpevole cecità: della cecità di coloro che hanno assistito a un progresso che creava nuovi problemi e che non pensarono tempestivamente ad adeguarvi le strutture

giuridiche amministrative e sociali, pari alla cecità delle autorità cittadine che hanno assistito passivamente, ed anzi incoraggiandola, all'invasione di sempre più numerose automobili.

Pochi chiaroveggenti (al solito dileggiati, o quasi, dai ciechi saccenti e boriosi) hanno individuato e segnalato le cause vere dell'ingorgo e i necessari rimedi: basti citare Louis Armand (*Plaidoyer pour l'avenir*, Calmann-Lévy, Paris, 1961) e John Galbraith (*The Affluent Society*, Hamish-Hamilton, London, 1958). Parecchie frasi nel seguito del paragrafo sono prese da tali scritti, o ispirate da essi (benché idee analoghe si trovarono in parte anche in scritti più antichi, dello scrivente e di altri autori). Il fatto è che, prima ancora delle difficoltà effettive e innegabili che s'incontrerebbero nel realizzare nuove strutture, ci si imbatte nella diffusa riluttanza ad ammettere la necessità di « una revisione completa dei nostri concetti » da parte di coloro che sono « prigionieri delle strutture abituali ».

Le limitazioni al benessere non dipendono quasi più dalla difficoltà di accrescere la produzione o da cause riguardanti il singolo: gli incubi che rovinano l'esistenza e logorano la resistenza di tutti, con distribuzione sufficientemente egualitaria del malessere indipendentemente dal grado di cosiddetto benessere, sono dovuti a cause artificiali. La sopravvivenza di certe cosiddette « libertà individuali » altro non è che la condanna a cercare ciascuno per sé, con sforzi defatiganti e con risultati inevitabilmente inadeguati, di rimuovere gli effetti di deficienze che appropriate misure collettive potrebbero agevolmente e automaticamente far scomparire, dando a tutti la vera libertà da tanti incubi artificiosi.

I meccanismi di distribuzione e di scambio, i criteri e metodi di pagamento, sono gli stessi di quando gli scambi erano limitati, i beni erano scarsi, l'ottenerli era un privilegio ristretto. L'anacronistica conservazione di tante complicazioni ormai superflue, tenacemente sostenute dai fanatici della tradizione, hanno lo stesso sapore ed effetto della pretesa di far passare molti grossi veicoli per viuzze strette e inadatte. I vantaggi del progresso nella produzione vengono annullati e trasformati in aggravio per l'espandersi smisurato delle attività terziarie richiesto dalla pretesa di seguire nell'era della sovrabbondanza tutte le contorsioni e le minuzie che erano state escogitate in epoche di ristrettezza.

Motivi di semplificazione, motivi di risparmio di oneri procedurali, si aggiungono quindi ai motivi sociali per scongiurare di tardare a rendere automatico snello e gratuito il godimento di servizi pubblici collettivi (servizio sanitario, trasporti urbani, parchi e giardini pubblici, campi di gioco, piscine e attrezzature sportive, nidi d'infanzia, e soprattutto istruzione), ed in genere per incoraggiare sempre maggiormente l'intensificazione delle retribuzioni indirette (mense aziendali e simili provvidenze e comodità gratuite, automaticamente adeguantisi ai bisogni dei singoli) limitando la parte in contanti all'occorrenza per consumi extracollettivi (mentre la sicurezza sociale generalizzata sopprime le carenze istituzionali che obbligavano ciascuno a cercare di ovviarvi con ripieghi individuali, tipo risparmio o assicurazione, anche in assenza di motivi specifici).

Con siffatti criteri (non importa se risulteranno praticabili tutte le esemplificazioni date a prima vista, cui certo potrebbero in compenso aggiungersene molte altre) si permetterebbe di alleggerire il settore terziario di pesanti attività parassitarie avvicinandolo all'efficienza del settore produttivo, e nel contempo si darebbe ai singoli l'impagabile sollievo di non subire le vessazioni e i fastidi che derivano a tutti da tali attività parassitarie. Ulteriore sollievo proverrebbe dalla automazione di procedure del genere; come esempio basti menzionare il sistema già preconizzato per un futuro forse non lontano di una « cashless, checkless society », nella quale ciascuno, per pagare un acquisto, esibirebbe il suo tesserino in base al quale verrebbe istantaneamente effettuato l'addebito dell'importo al suo conto corrente (con verifica che non è scoperto) con simultaneo accredito sul conto del venditore.

Tutto ciò non riguarda ancora l'amministrazione propriamente detta, aspetto su cui occorrerà insistere anche maggiormente. Tuttavia era opportuno notare come la questione involgesse anche molti aspetti del settore privato (specie terziario); d'altra parte quasi tutte le innovazioni del tipo accennato hanno riflessi su questioni riguardanti la pubblica amministrazione, e comunque implicherebbero innovazioni giuridiche o legislative o simili. E' opportuno infine far osservare che questioni del genere non riguardano soltanto i modi di distribuzione di beni e servizi fra cittadini, bensì anche gli analoghi problemi degli aiuti ai paesi in via di sviluppo (come ben indicato da Armand, con critiche analoghe a quelle di Gal-

braith, di Hla Myint, ed altri, ai metodi attuali di « aiuto »).

4. - AMMINISTRAZIONE: IERI, OGGI, DOMANI.

Per le esigenze di ieri, quando venne formata, l'amministrazione poteva anche risultare adeguata: i suoi compiti erano limitati ed il mondo era statico. Ma probabilmente certe caratteristiche deleterie erano tali da sempre: la gerarchia piramidale, l'idolatria del formalismo, la frustrazione delle capacità di giudizio d'iniziativa e di decisione e la volatilizzazione delle responsabilità.

L'accrescersi in dimensione e in intensità delle funzioni iniziali, e poi sempre più l'aggiungersene di nuove e svariate, ha portato, in mancanza di ripensamenti organici e completi, a una babelica proliferazione di sovrastrutture, con duplicazioni o centuplicazioni di lavori, con sovrapposizioni di competenze e paralizzanti intrichi di rapporti. Il tutto basato su concetti giuridico-amministrativi decrepiti. Basterebbe ciò per impedire ogni corretto funzionamento.

Ma ciò non può non portare anche al collasso morale, al dilagare del conformismo e del servilismo, spesso reso più odioso dall'alterigia verso gli « inferiori » per diritto di rivalsa, allo zelo nel vessare il pubblico a compenso, del poco zelo nella produttività. Dai singoli tale lebbra si attacca agli uffici, che si sentono rivali e nemici anziché settori di un'unica amministrazione al servizio di una stessa collettività. E si arriva così a quello che un alto funzionario del Ministero delle Finanze in Francia (in un rapporto al suo Ministro) qualificava appropriatamente « feudalismo »: cioè *la tendenza di ogni servizio ad agire come se il settore di cui deve aver cura gli fosse invece affidato in balia*. « L'autorità del governo e la libertà dei cittadini non possono esser tenute più sicuramente in iscacco altrimenti che con l'anarchia amministrativa »... (e chi vuol vedere il seguito legga a p. 108 di Armand). La colpa è dell'assenza di un'autorità politica che dia il suo appoggio alle forme dell'avvenire (e qui si allude ai compiti di sintesi che avrebbero dovuto svolgere il Commissariato generale al Piano e il Ministero della Economie Nationale — corrispondente al nostro Ministero del Bilancio e Programmazione — se non fossero stati soverchiati dalle vecchie strutture dei vecchi ministeri feudatari di settori specifici e portatori di specifici interessi).

Che fare? Occorre « colmare il ritardo delle strutture rispetto alle attrezzature », « immaginare delle strutture nuove sufficientemente elastiche » sbarazzandosi dalla rigidità del « diritto » che rischia di essere sempre in ritardo. Occorre creare delle strutture in cui il potere decisionale sia notevolmente decentrato secondo vari livelli di competenza e responsabilità ben coordinati, ad azione rapida e sciolta. Nulla dev'essere portato al livello superiore senza necessità. Gli uomini devono far uso della propria testa e sensibilità, e non applicare istruzioni stereotipate.

Dovunque basti od occorra tale interpretazione e applicazione passiva di istruzioni si deve usare non persone ma una macchina elettronica molto più efficiente e sicura nell'attenersi ad un prefissato programma. Che dovrà essere chiaro, in un linguaggio inequivocabile come il FORTRAN, e non un capolavoro di nonsens e contraddizioni e ambiguità e goffaggini come le indecifrabili circolari ministeriali. Ai complessi elettronici spetta gran parte del compito di perfezionare l'organizzazione, e in primo luogo, a tale effetto, di raccogliere considerevoli quantità d'informazioni. « E' impossibile — dice Armand — fare la sintesi per l'azione, senza che siano raccolte à l'échelle de l'Etat le notizie sull'attività di ciascuno »; ed infatti al decentramento delle decisioni deve far riscontro l'accentramento e la unificazione di tutte le elaborazioni ed evidenze.

5. - L'AUTOMAZIONE NELL'AMMINISTRAZIONE.

Sul problema dell'automazione nell'amministrazione è necessario soffermarsi un po' più a lungo.

Da tempo un crescente insieme di lavori viene eseguito su impianti meccanografici o elettronici presso molti uffici dell'amministrazione, e già questo dà qualche vantaggio, specie per lavori di massa. Ma non è questo il vero vantaggio da perseguire, quello cui deve far pensare l'insistenza sull'impiego di tali mezzi. Il vero fine dev'essere quello dell'*accentramento e unificazione di tutte le elaborazioni ed evidenze*. Ciò non si consegue con troppi impianti, dislocati presso vari uffici che lavorano ciascuno per conto proprio: in tal modo si moltiplicano i doppioni di lavoro e i risultati restano isolati. Non si può neppure pensare ad un unico impianto colossale che accentri i lavori di tutte le amministrazioni centrali e pe-

riferiche; ma ciò non è neppure necessario. Basta soltanto che l'insieme di tutti i lavori venga considerato e studiato come un tutto organicamente connesso, e che, in base a tale quadro generale, alcune funzioni-base (come le evidenze anagrafiche fondamentali per tutte le applicazioni) vengono affidate ad un ufficio centrale unico, in grado di ricevere e dare comunicazioni da e a tutti gli altri; evidenze e lavori di carattere più settoriale verranno assegnati ad altri appositi impianti, che non ripeteranno le ricerche ed elaborazioni fatte all'ufficio centrale ma ne riceveranno i risultati; e così via. Si formerà allora come un'unica immensa rete di impianti collegati ove ognuno fa i lavori che a lui solo sono attribuiti ma li mette a disposizione di chiunque ne abbia bisogno (e sia abilitato a conoscerli) e viceversa riceve dagli altri i risultati da essi elaborati e che a lui servono.

In Italia qualcosa in tal senso si sta attuando o è attuato (benché in parte come esperimenti non ufficialmente istituzionalizzati), non senza difficoltà e resistenze (com'è del resto inevitabile, da parte dei rappresentanti di organizzazioni vecchie, anche all'infuori dell'amministrazione statale).

6. - I PROBLEMI EDUCATIVI.

Sia di per sé, sia in nesso ai problemi precedentemente accennati, i problemi dell'educazione hanno importanza capitale. Ed è meglio dire *educazione*, non *istruzione*, sia perché molti per *istruzione* intendono una semplice e sterile acquisizione di nozioni (se non addirittura di frasi apprese a memoria), sia perché tutta l'istruzione nel grado più completo possibile non basta a dar valore a una persona incivile e asociale. Giustamente (a mio avviso) è stato detto che l'educazione civica dovrebbe consistere, anziché nella enunciazione di frasi astratte, nel far capire che non si deve copiare o lasciar copiare un compito, che bisogna pagare onestamente le tasse, e così via, correggendo persistenti storture di una diffusa mentalità trogloditica.

Una « migliore società » non potrebbe esistere con cittadini assuefatti fin da ragazzi ad ammettere la slealtà e l'evasione. In essa si dovrebbe andare oltre nel senso della socialità: « accettare l'idea della collettività e definire in modo nuovo il posto della persona singola nell'ambito di una società in movimento ». A parte poi questi aspetti mo-

rali, c'è anche un altro aspetto dell'educazione necessaria che non è istruzione ma è sviluppo di attitudini. Scrive ad es. Diego Guicciardi, a commento di un'inchiesta promossa dalla SHELL di cui è presidente, che « nella preparazione scolastica dei nostri giovani è poco sentita la necessità di sviluppare nel singolo il "potere di decisione" e quindi il senso di responsabilità in relazione al bene comune ». Altra facoltà che andrebbe coltivata e sviluppata, ai fini di un miglior orientamento nelle decisioni (in condizioni d'incertezza) è quella della valutazione della probabilità di avvenimenti generici.

Inoltre, anche restringendosi all'istruzione, è particolarmente necessario insistere, in un'epoca di rapidi progressi e cambiamenti, sull'idea (non meno vera ma comprensibilmente più offuscata in epoche di stagnazione intellettuale) che importa non tanto imparare (ciò che è « noto » oggi) ma imparare a imparare (ciò che di nuovo ci sarà domani e dopodomani), e non basta imparare a imparare ma occorre sentire e coltivare la curiosità e l'interesse per l'imparare e per l'aggiornarsi sulle mutevoli prospettive del mondo.

Una tesi fondamentale di Armand (attribuita a Lucien Paye) è la necessità di un processo permanente di istruzione (mediante « recyclage »; noi diremmo aggiornamento): è assurdo infatti pensare che a un individuo possano bastare durante tutta la vita le poche cose apprese a scuola (per lo più futili, e presto quasi dimenticate), restando per sempre totalmente ignorante in campi diversi da quello scelto, e ritornando sempre più ignorante in quello stesso campo man mano che le conoscenze progrediscono. Specialmente indispensabile sarebbe un *vero* aggiornamento (non corsi affrettati) per gli insegnanti, che altrimenti corrono il rischio di ripetere cose vecchie di 30 o 40 anni, roba di quando andavano loro a scuola!

7. - SPUNTI PER IL PROGRAMMA DEL « CENTRO R. O. ».

Le considerazioni che precedono erano intese semplicemente a dare un orientamento preliminare su alcuni problemi, non come fine a sé stesso, ma per presentare più concretamente e in una prospettiva più adeguata alcuni spunti che sembrano meritevoli di trovar posto nel quadro delle indagini che il CENTRO intende promuovere.

Ci riferiamo soprattutto al punto 15 (che parla di Pubblica Amministrazione, Servizi Pubblici, ecc.), includendo questioni riguardanti la gioventù e l'educazione (menzionate in vari altri punti del Manifesto); la questione immediata sta nel determinare quali elementi relativi ai detti aspetti e problemi converrebbe inserire nel quadro delle indagini previste in un campione di piccoli comuni o provincie, al fine di una migliore conoscenza di dati e situazioni per una più chiara formulazione di soluzioni e una più precisa valutazione di vantaggi e difficoltà.

Interesserebbe conoscere in primo luogo la entità dell'aggravio causato agli abitanti delle piccole località da pratiche e procedure che li obbligano a recarsi presso uffici più o meno lontani (p. es. capoluogo Provincia, Regione, Roma), come spesa e come perdita di tempo, e di quanto ciò derivi a causa di errori o trascuratezze di uffici o di mancanza di riguardo e volenterosità nel servire il pubblico, ecc. L'esperienza diretta che le persone interessate al problema possono avere è infatti distorta, perché, risiedendo in genere nelle grandi città, molte difficoltà appariranno attenuate e molte altre aggravate per ovvi motivi.

Oltre al tempo perso (e spese), interessa conoscere il ritardo che subiscono le decisioni (od anche semplici pratiche) per il fatto di venir deferite ad autorità troppo alte e lontane, e stimare le conseguenze (in mancato reddito, o in deterioramento di beni capitali, ecc.). Per altri casi andranno rilevate circostanze diverse al medesimo fine di accertare i danni e le ingiurie che lo Stato infligge ai cittadini col mantenere in essere strutture burocratiche: ad es. per la scuola si dovrà sapere se gli insegnanti sono nominati e prendono servizio per l'inizio dell'anno scolastico oppure con ritardo; se sanno la materia che insegnano o se si avvalgono di turpi disposizioni che prescindono da tale requisito; se e in che modo e misura s'interessano dei ragazzi, del loro orientamento, ecc.; quale sollecitudine (o, viceversa, quali remore) incontrino presso il Provveditorato ecc. le richieste per esigenze della scuola, ecc. Mutatis mutandis, ciò potrà applicarsi ai servizi pubblici (ad es. comunicazioni, sanità, acquedotti, polizia, ecc.).

In altri casi invece può darsi che costituisca un maggiore aggravio conservare in ogni piccola località certe funzioni (p. es. anagrafe), che, con il progresso dei trasporti che riduce le distanze, potrebbero più funzionalmente venire accentrate,

per un gruppo di località, in quella più centrale e meglio accessibile da tutte le altre.

Ogni indagine del genere richiederebbe naturalmente la possibilità di confronti tra la situazione esistente ed alcune alternative possibili; forse alcune alternative si potrebbero delineare fin dal principio in base ad informazioni preliminari su progetti esistenti o allo studio o secondo possibilità ritenute ragionevoli, ma probabilmente saranno le stesse risultanze dell'inchiesta a meglio orientare anche su tali prospettive.

E' inutile allungare qui una lista puramente esemplificativa di possibilità d'indagine che si presenteranno da sé: occorre solo indicare qualche

spunto. Basti aggiungere, come considerazione generale, che il confronto delle risultanze di una indagine del genere fatta su un sufficiente numero di comuni in diverse regioni e tipi di zone (agricole o industriali, di pianura, collina o montagna, con o senza turismo, con o senza emigrazioni o immigrazioni stagionali o durevoli, e via di seguito), dovrebbe dare una visione molto più esatta e ragionata e articolata delle effettive molteplici esigenze cui dovrebbero rispondere le nuove EFFICIENTI STRUTTURE per aprire veramente la via ad una MIGLIORE SOCIETA'

Bruno de Finetti

Nel prossimo numero:

UN ELABORATORE ELETTRONICO
(della quarta generazione)

PER LA SCUOLA ITALIANA
