

>>>> **gli strumenti del riformismo***Legislazione e amministrazione***Se la politica soffoca le politiche**>>>> **Sabino Cassese**

La nostra rivista, insieme con l'Associazione Socialismo e con la collaborazione della Feps, il 14 marzo ha promosso un seminario sul tema "Gli strumenti delle politiche pubbliche: legislazione, amministrazione, giurisdizione". Di seguito le relazioni.

La mia introduzione sarà articolata in tre punti. Il primo riguarda la politica che oscura le politiche; il secondo riguarda le sequenze; il terzo riguarda gli attori, nel loro profilo diacronico e sincronico.

Primo punto: le politiche oscurate. Un cittadino, che desiderasse tenersi informato attraverso i *media* è in grado di capire quali misure sono in discussione, quali vengono adottate e attuate, e quali effetti producono? Riesce a cogliere la natura delle controversie che si sviluppano sul merito delle scelte pubbliche e a rendersi conto se le misure adottate hanno funzionato oppure no? Con queste due domande si apre un bell'articolo di tre sociologi. Le conclusioni sono queste: nei giornali italiani *la politica* tende a soffocare *le politiche*, e lo fa per effetto di due meccanismi distinti, indicati nell'articolo. Il primo meccanismo consiste nello sguardo politicista adottato dalla stampa italiana: nella tendenza, cioè, a trattare le politiche pubbliche assumendo i toni, le logiche e i punti di vista dei politici generalisti, impegnati nella difesa o nella messa in discussione degli attuali equilibri di potere. È da considerare dunque come un'appendice, tutto sommato marginale, del ben più importante gioco politico. Il secondo meccanismo consiste nel fatto che il conflitto politico tende a deprimere la deliberazione, quando le tensioni che si generano attorno a scelte di *policy* sono riconducibili a fratture politiche più ampie e riconosciute: vi è un debole incentivo sia per gli attori politici che per i *media* ad affrontare nel merito i termini del conflitto¹.

A me sembra che questa sia una diagnosi giusta. La verità

è che in Italia *le politiche* sono un "non problema": quello che assorbe tutto è *la politica*, intesa in termini di alleanze, schieramenti, posizione di una parte rispetto a un'altra. Ma solo quando al centro di questi tre aspetti c'è un argomento che attiene alle politiche, queste allora diventano parte della politica. Chi è riuscito a capire che dibattito ci sia stato, nei giorni scorsi, in un congresso di un importante partito? C'è stata una assemblea, che ha discusso di grandi problemi (*la politica*): mentre *le politiche* sono state discusse in una decina di commissioni e le risultanze sono ignote a tutti.

L'idea che la legge abbia già risolto tutto,
l'idea che la decisione sia nella legge,
è un'idea sbagliata

Secondo punto: le sequenze. Riflettiamo sulle sequenze delle politiche: come si fanno e come si attuano? Qual è la sequenza di una politica? Innanzitutto contano le scelte: come si forma l'agenda, come si formulano le opzioni. In secondo luogo è importante come si fanno i progetti. Infine va chiarito come si passa alla fase di attuazione, come si esaminano i risultati, e come si fanno eventualmente correzioni e riformulazioni. Questo è il modo in cui è ragionevole che le politiche si formino, si attuino; questo è il modo in cui poi è ragionevole che vi sia una *feedback*, dall'esame delle applicazioni concrete. La scelta comporta l'obbligo di fare il "manifesto": indicazioni di obiettivi che servano a rispondere a domande sociali. Secondo il modello di Easton, questo *input* trova soddisfazione in un *output* che genera una retroazione e produce un secondo *input*, che è il sostegno al sistema politico. Per fare questo occorre una indicazione di scelte, di obiettivi. Questi

¹ L. BOBBIO, G. POMATTO, A. SEDDONE, *Quando la politica soffoca le politiche. Una ricerca su media e politiche pubbliche*, in *Stato e mercato*, dicembre 2015.



sono ignoti ai più, o, quando noti, sono obiettivi determinati fuori dal corpo politico in senso stretto. Pensate al modo in cui si sta differenziando Emiliano rispetto alle altre posizioni del Pd: è la dimostrazione dell'incapacità di determinare gli obiettivi.

C'è poi la formulazione dei progetti. Gli eurodeputati sono abituati ai *green paper*, *white paper*, *position paper*: a una serie di documenti che – una volta determinati gli obiettivi – li calano in progetti e li articolano. Sull'articolazione segue un dibattito, una consultazione: quella che correntemente viene chiamata “democrazia deliberativa”. A dire il vero, in italiano è un termine sbagliato, perché *deliberation* e *deliberative* non vogliono dire deliberare: bisognerebbe dire “dibattimentale”, perché c'è un dibattito intorno al progetto. Come c'era stata la scelta dell'obiettivo, poi c'è la scelta del progetto. Anche su questo stiamo a zero. Il processo, nella progettazione di una qualunque politica, non è chiaro.

Avete mai capito come è nato il *Jobs act*? Da dove è nato? Qual è stata la ragione che lo ha fatto nascere? Oppure qual è stata la ragione che ha fatto scattare i provvedimenti sulla scuola? Perché i provvedimenti sulla scuola sono stati fatti in quel momento, quando il problema esisteva da dieci anni?

2 Essa, tra l'altro, in questo caso derivava anche da procedimenti giudiziari, da interventi processuali da parte di corti internazionali e nazionali, che hanno aperto la porta a dei provvedimenti di tipo legislativo: ma la cosa non era nota neppure al Parlamento, perché nessuno l'ha spiegata, nemmeno al Parlamento stesso.

C'è stato tutto un *iter* che è rimasto nascosto: nessuno è stato consapevole del fatto che quei provvedimenti sulla scuola nascevano da una preparazione².

Il terzo passaggio è quello della decisione: l'idea che la legge abbia già risolto tutto, l'idea che la decisione sia nella legge, è un'idea sbagliata. Infatti in Italia fare una legge vuol dire fare una promessa e creare una premessa. È una promessa e una premessa, non è assolutamente una decisione. Calamandrei ha parlato di un regime fatto a sottofondi, e in Italia abbiamo un regime di questo tipo: abbiamo le leggi, poi abbiamo leggi che dicono il contrario delle leggi precedenti, poi ci sono le leggi che non sono applicate (la maggior parte). Perché mai si pensa che, fatta una legge, sia stata adottata una decisione?

A maggior ragione questo vale quando le leggi riguardano la Pubblica amministrazione, per la quale la legge è un punto di orientamento. Ricordo sempre un colloquio che ebbi, quando Cossiga mi nominò Presidente della Commissione sullo sciopero dei servizi pubblici, con il capo del servizio di controllo della Corte dei Conti della Presidenza del consiglio sulla poliedrica configurazione giuridica del mio mandato e sulle numerose norme che si potevano applicare e che le varie burocrazie potevano scegliere.

Questa è l'amministrazione: quindi pensare che la legge vincoli l'amministrazione è un errore. Come lo è pensare che si possa procedere sempre con legge. Un altro caso noto è quello nel quale il ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca scientifica decise di chiudere una delle sedi

romane: decisione che, come è noto, dal punto di vista legale richiederebbe la firma di un capo divisione. Invece fu scritto in una legge che quella sede veniva chiusa.

Il sogno di qualunque legislatore è di fare delle leggi auto-applicative, perché la legge auto-applicativa si suppone che venga applicata, e che quindi non passi attraverso quello che i socialisti alla Léon Blum chiamavano “il sabotaggio dell’amministrazione”. Léon Blum fu il primo ad avere questa preoccupazione, quando disse che il *Front populaire* non era riuscito a far passare il *souffle républicain* nell’amministrazione: il soffio repubblicano - cioè l’innovazione, il primo esperimento di un governo di sinistra in Europa - non riusciva insomma a penetrare nell’amministrazione, dandole un’anima nuova. Quindi si produce questa illusione di ricorrere alla legge come suprema decisione.

L’esecuzione, infine, sta nelle mani di una miriade di soggetti diversi da chi ha prodotto la decisione. Ma non è la sola amministrazione italiana ad essere la vera padrona della decisione, che teoricamente sarebbe già stata presa. Due studiosi americani - Aaron Wildavsky e Jeffrey L. Pressman - nel 1978 hanno scritto un libro il cui titolo ha creato praticamente la fortuna di una parola: *implementation* (di origine latina - viene da *implementatio* - ma che tutti ritengono che sia inglese). Il sottotitolo di questo libro è molto bello: “*How great expectations in Washington are dashed in Oakland*” (“Come grandi aspettative a Washington si infrangono ad Oakland”, le due città che stanno ai poli opposti del subcontinente nordamericano).

La spiegazione di questo libro era che l’*implementation* conta. Chi ha fatto in Italia un tentativo di calcolare l’implementazione? Il *Sole 24ore*. Ma come l’ha fatto? Ha preso le leggi di delega e ha calcolato quanti decreti delegati venivano emanati. Insomma ha fatto uno sforzo molto parziale, perché le une e gli altri fanno sempre parte del corpo legislativo: dire che tutto questo è attuazione è sbagliato, perché “attuazione” è quello che viene dopo la legge delegante ed anche dopo il decreto delegato. Quando si è fatta la legge e il decreto, si è comunque sempre al livello che gli americani chiamerebbero *law in books*, il diritto scritto nelle norme. Non si è ancora al livello della *law in action*: il diritto che poi dice al provveditore agli studi che cosa deve fare nella scuola, o alla autorità portuale come fare un’opera pubblica sulla banchina.

Quindi noi non abbiamo alcun controllo sull’esecuzione, e non c’è nessuno che si preoccupa di tenere un giornale di bordo in cui si dica: “avviata una procedura, abbiamo una risultanza”. Il presidente del Consiglio addirittura si rifà a

quanto scritto su un giornale, nel rivendicare un risultato: e lo fa tra l’altro in maniera impropria, perché si rimette all’atto di inizio e non al reale momento di attuazione. In realtà sul tema dell’attuazione non c’è alcuna conoscenza reale.

Poi ci sarebbe il *feedback*: dopo che si è attuato, che risultati ha prodotto? Qui vi ricordo un ottimo articolo di un irlandese, storico del Regno Unito: Oliver McDonald, che scrisse un saggio intitolato: *The 19th-century Revolution in Government*. Si chiedeva come mai l’Inghilterra nell’800 fosse riuscita a realizzare quella che lui chiama la *rivoluzione amministrativa*.

L’ultimo passaggio, quello della valutazione finale, non è applicabile da noi, visto che è già mancato lungo la strada della decisione

La spiegazione che dà McDonald - in ordine al processo che si è attuato in quel periodo - è questa: il processo è un circolo. Nasce un problema sociale: il lavoro minorile. Il problema sociale viene portato all’attenzione dell’opinione pubblica da alcune persone illuminate (Bentham, Chandler e così via). Questo problema è raccolto da alcuni parlamentari, che presentano un progetto che viene approvato dal Parlamento. Questo progetto viene calato nella realtà amministrativa. L’amministrazione si rende conto che il progetto è insufficiente, perché non risolve il problema. A questo punto inizia un processo inverso, perché l’amministrazione segnala al legislatore che c’è un problema che rimane aperto. Quindi il legislatore interviene nuovamente, messo anche sotto pressione dall’opinione pubblica. C’è quindi questo perfezionamento e miglioramento continuo della legislazione. Questo è il modello col quale l’Inghilterra è diventata una potenza mondiale. Ma questo ha bisogno di una opinione pubblica attenta, di un legislatore che conosca, di una amministrazione dialogante che non concepisca la propria attività come un automa. Avete mai visto dei parlamentari che dialogavano con la burocrazia italiana? Se non c’è questo dialogo, come possono esservi analisi delle politiche pubbliche?

L’ultimo passaggio, quello della valutazione finale, non è dunque applicabile da noi, visto che già è mancato lungo la strada della decisione: figurarsi se lo si può trovare alla fine.

Terzo punto: gli strumenti e gli attori. Fondamentali sono Parlamento, Pubblica amministrazione e governo. Il Parlamento italiano, però, ha rinunciato alla fondamentale attività che è quella di controllo: c’è stata, ma ora non esiste più. La commissione di inchiesta sui limiti alla concorrenza, la com-

missione di inchiesta sulla miseria, erano tutti modi con cui il Parlamento conosceva da un lato la realtà sociale del paese, e dall'altro svolgeva un'attività di controllo dell'amministrazione e del governo. Il giorno dopo che è stata distribuita la relazione della Corte dei conti sul rendiconto dello Stato o sugli Enti sovvenzionati dallo Stato le imprese di pulizia hanno doppio lavoro, perché quei documenti vengono buttati nel cestino. Anni fa fu creata addirittura un'unità di missione della Corte dei conti presso il Parlamento. Nei manuali sarebbe scritto che la Corte dei Conti è l'occhio del Parlamento. Da noi l'occhio è cieco e non ha connessione con il cervello che dovrebbe registrare le immagini. L'uso che il Parlamento fa delle relazioni sminuisce l'importanza della Corte dei conti, che è diventata una associazione di procure regionali che scimmiettano le procure penali terrorizzando l'amministrazione, la quale non fa più nulla per timore di essere sanzionata.

I controlli preventivi creano un rapporto di co-decisione da un lato, e dall'altro sgravano quelli che devono decidere dalla responsabilità amministrativa

La seconda funzione del Parlamento è legiferare. Ma ormai esso non legifera più. La legislazione parlamentare è interstiziale o addirittura secondaria, perché i testi arrivano con una formula nota: disegno di legge del governo; discussione parlamentare; i parlamentari riescono a mettere a punto una serie di proposte, il governo riprende in mano il testo, presenta un maxi-emendamento, accoglie quel che vuole delle proposte parlamentari, ci mette la fiducia e la legge è passata.

I Parlamenti non sono dei grandi legislatori, visto che il loro compito fondamentale è quello di dare al paese un buon governo: ma la funzione legislativa del Parlamento oggi consiste sempre più in quello che gli americani chiamano *micro-management*, nell'inserire micro-modificazioni nei testi presentati dal governo, condizionando l'approvazione parlamentare al fatto di accontentare persone in modo che il disegno abbia successo. L'apoteosi è stata l'idea di riformare la Pubblica amministrazione per legge: se per legge non si riesce nemmeno a dire alla Pa che cosa dovrebbe fare, allora è una illusione l'idea che si possa poi riformare il corpo amministrativo, e cioè l'attore, solo con la legge. È chiaro che, perché l'amministrazione possa funzionare meglio, ci vogliono altri strumenti.

Passo ad indicarli, parlando dell'altro attore (appunto la Pa). Oggi la Pubblica amministrazione non è coinvolta né nella riforma de se stessa né nella formazione delle politiche. La separazione è molto più netta da quando – con l'introduzione di una ventina di formule di *spoils systems* nell'amministrazione, nell'ultimo decennio del '900 – si è introdotta una separazione tra amministrazione e collaboratori amministrativi dei ministri e del governo. L'amministrazione da quel momento, invece di avere un canale di trasmissione tra corpo politico e corpo amministrativo, in realtà è rimasta isolata. Non c'è un dialogo né nello stabilire il futuro della Pa con la riforma, né nel determinare le singole politiche (come razionalizzare la spesa sanitaria, ad esempio), né nell'amministrare concretamente sul campo.

In realtà c'è stato un momento storico in cui il dialogo c'è stato, per merito di Filippo Turati, che, grazie anche alle sue origini politiche e sindacali, era stato capace di mobilitare forze dell'amministrazione. Chi ha letto la sua rivista ha visto quanti pseudonimi erano presenti in calce agli articoli che vi erano contenuti: erano di alti funzionari amministrativi. Quindi si era creato un flusso di conoscenze, un rapporto che andava a beneficio della Pa e del corpo politico, che così conosceva i fatti amministrativi. Chiunque legga quel bellissimo discorso che fu poi pubblicato con il titolo "Rifare l'Italia" si rende conto della bontà del progetto. Il discorso fu pronunciato in Parlamento e poi Turati lo fece pubblicare separatamente; una decina di anni fa è stato pure ristampato. L'unica cosa che siamo riusciti a fare oggi, nel corpo amministrativo, è stato di introdurre un "grande gendarme", l'Anac. È stata la modificazione più importante degli ultimi anni, che rappresenta il contrario dello sviluppo della storia italiana. Nel corso della storia italiana, fin dai tempi di Turati, si era osservato che i controlli preventivi non servono a nulla. Creano un rapporto di co-decisione da un lato, e dall'altro sgravano quelli che devono decidere dalla responsabilità amministrativa. Infine, bloccano l'azione amministrativa. Oggi non solo stiamo reintroducendo dei controlli preventivi che erano stati eliminati, ma li stiamo reintroducendo mettendoli nelle mani di un corpo quasi giudiziario (l'Anac), non a caso presieduto da un ex procuratore della Repubblica. A questo punto abbiamo più organismi dentro l'amministrazione che hanno sostanzialmente una funzione impeditiva e di blocco, se non altro psicologica. Capite bene che qualunque amministratore oggi esita a prendere decisioni, perché ha quanto meno il rischio che la Corte dei conti gli sollevi una azione di responsabilità.