

Sabino Cassese

La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo nel governare *

1. Il tema e le conclusioni
2. La sequenza e le sue debolezze
3. Conclusioni

* Lezione in occasione della presentazione del Rapporto 2012 - 2013 di *"italiadecide"*, Camera dei deputati, Sala della Regina, 11 febbraio 2013.

1. Il tema e le conclusioni

Preciso il tema di questa lezione e ne riassumo le conclusioni. Con l'espressione "politica pubblica", ormai entrata nell'uso, traduciamo la parola "policy", uno delle quattro lemmi che la lingua inglese deriva dal greco "polis" ("politics", "police", "polity" e, appunto "policy"). Con "policy" si intendono gli indirizzi politici, contenuti in atti diversi, quali programmi, leggi, direttive. Non tutti gli enunciati o disposizioni contenuti in questi atti sono, però, "policies", bensì solo quelli che indicano gli orientamenti generali del corpo politico.

La parola "qualità", a sua volta, può essere intesa in due modi diversi. Quale utilità o efficacia di ciascun indirizzo politico rispetto ai bisogni o all'obiettivo, oppure come utilità o efficacia degli indirizzi politici nel loro complesso, per il modo nel quale vengono scelti, adottati, attuati e verificati, rispetto al modo di governo.

Parlare della qualità delle politiche pubbliche nella prima accezione richiede un esame caso per caso, politica per politica (sanità, istruzione, previdenza, ecc.). Esaminare la qualità delle politiche pubbliche nel secondo senso – come farò ora – comporta un'analisi di tipo diverso, che riguarda le procedure con le quali si governa, per accertare se esse soddisfano più generali criteri di buona gestione pubblica. Per questo motivo, il titolo di questa lezione potrebbe anche essere "del metodo di governare".

Le conclusioni dell'analisi che svolgerò non sono rassicuranti. Emergeranno primitivismo organizzativo, rudimentalità delle procedure, insufficienze del personale, scarso ricorso a tecnologie informatiche, arcaicità del disegno complessivo, suo anacronismo rispetto agli altri governi moderni. Non c'è fase della sequenza complessiva (dalla scelta degli indirizzi politici alla progettazione, formulazione e decisioni, all'attuazione, alla valutazione dell'impatto e dei risultati, al "feedback" e alle correzioni) nella quale non emerga l'inadeguatezza degli strumenti dei governi italiani rispetto alle esigenze moderne del governare, alle esperienze che si fanno ormai da un cinquantennio in altri Paesi (non solo Stati Uniti, Regno Unito, Francia e Germania, ma anche Australia, Nuova Zelanda, Svezia, Danimarca, Canada), agli "standards" stabiliti, con manuali, elenchi, "checklists", da molte organizzazioni internazionali e sovranazionali (dalle Nazioni Unite all'OCSE, all'Unione europea) e, principalmente, all'interesse collettivo e al

diritto dei cittadini alla buona qualità delle politiche pubbliche. C'è, quindi, un grande bisogno, in Italia, di razionalizzare i metodi di governo. Lo notava già Massimo Severo Giannini nel "Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato", del 1980. E da allora ben poco si è fatto.

2. La sequenza e le sue debolezze

Le politiche pubbliche di organismi complessi come le moderne società non sono un esempio di "one stop shopping", non sono il frutto di una volontà rousseauianamente determinata, non si realizzano "uno actu". Sono il frutto di una lunga sequenza, le cui fasi principali sono le seguenti: la scelta delle politiche pubbliche, che oggi chiamiamo formazione dell'agenda; la preparazione del progetto, con la formulazione e la decisione della politica (sia essa contenuta in una legge o in altro atto); la sua attuazione concreta in via esecutiva; l'esame dei risultati ottenuti dalla politica una volta posta in esecuzione; l'eventuale correzione o riformulazione, sulla base della lezione che si trae dall'analisi dei risultati. Il processo – come si vede – è circolare.

Lungo tutta la sequenza, emergono le debolezze del nostro sistema. Nessuna delle fasi della sequenza è immune da difetti di fondo, che richiedono interventi radicali.

La fase iniziale, quella della scelta delle politiche – secondo il modello eastoniano – comporta una domanda popolare che, interpretata dalla classe politica, si traduce in orientamenti politici generali; questi, a loro volta, soddisfacendo la domanda, comportano il sostegno, da parte della collettività, per la maggioranza che ha determinato gli orientamenti generali e le politiche. Secondo questo modello, l'offerta politica consente di scegliere orientamenti che si tramutano in indirizzi politici.

In Italia, invece, passioni, pregiudizi e ideologie prendono il posto degli orientamenti politici. Come a Milano, durante la peste, il sentire fa l'effetto del vedere. I termini equivalenti a "party platform" e a "political manifesto" sono sconosciuti. I programmi dei partiti elencano, più che scegliere, e oscillano tra promesse generiche e slogan sommari. Per cui questa fase serve solo in misura ridotta a determinare gli obiettivi. Paradossalmente, chi "fa politica", in questa fase, "non fa le politiche".

Occorre, quindi, ristabilire un rapporto ordinato tra la “politica” e le “politiche”. Un buon esempio da seguire è quello britannico. Lì, sui principali obiettivi del programma di governo viene redatto un testo di analisi (in passato, a questo scopo, veniva addirittura nominata una “Royal Commission”), sul quale raccogliere proposte e commenti, per poi formulare le politiche vere e proprie. Viene così rafforzato il legame tra programma di governo e politiche di governo.

La seconda fase della sequenza si svolge tutta all’interno della macchina statale. Normalmente, si articola in un impulso governativo, una formulazione burocratica, un riesame da parte degli uffici serventi del governo (normalmente, gli uffici legislativi), una ratifica (con correzioni) parlamentare. Si passa così dagli orientamenti generali alla predisposizione delle decisioni da assumere. Le varianti sono molte.

Nel 1999 in via sperimentale e dal 2005 in modo più organico, si è cercato di razionalizzare questa fase con una verifica preliminare di opportunità, la valutazione dei probabili effetti delle politiche, la stima dei costi. La guida di questa procedura razionalizzata è stata assunta dal Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (che presenta anche annualmente una relazione sullo stato di applicazione dell’analisi di impatto regolatorio), in collegamento con gli uffici legislativi dei ministeri. Nel 2009 è stata emanata una direttiva con lo scopo di assicurare una “produzione normativa di qualità”, richiedendo ai ministeri proponenti, oltre a una relazione illustrativa, una tecnico - finanziaria e una tecnico - normativa, una relazione sull’analisi di impatto regolamentare.

Di fatto, i ministeri proponenti redigono quest’ultima relazione seguendo un formulario in modo meccanico, di regola molto succinto, senza davvero rispondere alle domande poste. Memorabile per sciatteria la relazione del 2009 sulla legge di riforma universitaria.

Questa fase presenta un difetto fondamentale, quello dell’oscurità: sono quasi ignoti “position papers”, “green papers”, “white papers”; non vi è informazione, non consultazioni aperte; si stabiliscono legami (“policy networks”, “policy communities”), ma l’accesso all’informazione e la possibilità di interloquire sono limitati a pochi soggetti privilegiati. Quali eccezioni vanno segnalate le consultazioni pubbliche sul valore legale del titolo di studio, sulle politiche di semplificazione e per la individuazione di idee di sviluppo per le aree in crisi

promosse dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, dal Dipartimento per la Funzione pubblica e dal Dipartimento per la Coesione territoriale, nonché quelle del Ministero dello Sviluppo economico sulla strategia energetica nazionale e sul piano d'azione sulla responsabilità sociale d'impresa.

L'Italia sembra estranea al grande dibattito che si svolge da un ventennio nel mondo sulla possibilità di sopperire alle deficienze della democrazia rappresentativa con una buona dose di democrazia deliberativa o dibattimentale, che richiede ben strutturate procedure di "notice and comment" nella fase della progettazione e formulazione delle politiche pubbliche, per ascoltare prima di decidere.

Questa carenza è stata rilevata da organismi internazionali e sovranazionali. In un recente rapporto OCSE si può leggere che tempestive, sistematiche e trasparenti pratiche di consultazione sono neglette dal governo italiano. Eppure pratiche di questo tipo sono state codificate in sede europea e vengono seguite anche in Italia, ma non dal governo.

L'Unione europea segue ormai da decenni la procedura di pubblicare un "libro verde" (ne sono stati pubblicati fino a quindici per anno), che contiene una riflessione sullo stato di un settore e raccoglie le idee e le informazioni; di svolgere su di esso una consultazione; di preparare poi un "libro bianco", che contiene le proposte di interventi; alla fine, di adottare la politica.

Forme simili di procedure partecipate sono seguite anche in Italia da autorità amministrative indipendenti. Anzi, vi sono alcune "best practices" che meritano di essere segnalate, come le procedure seguite dalla Banca d'Italia per la disciplina delle partecipazioni e per quella sulla trasparenza, o quella della Consob sulle operazioni con parti correlate.

I vertici politico-amministrativi ministeriali sembrano, invece, incapaci di mettere a punto obiettivi e programmi, anche quando debbono farlo per fini interni, come per le note integrative del bilancio o per la determinazione degli indirizzi ai dirigenti. Questi documenti sono solitamente vaghi, generici, superficiali.

Si manifesta qui l'inadeguatezza degli "staff" dei ministri, composti solo da consiglieri giuridici (mentre vi sarebbe bisogno anche di esperti di progettazione, di monitoraggio e di valutazione) e della complessiva organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, che ha più di 4mila dipendenti impegnati a far

di tutto, salvo ciò che la Presidenza dovrebbe davvero fare, e cioè il coordinamento.

La terza fase è quella della decisione. Qui viene il difetto principale, quello di legificare ogni specie di indirizzo. Tutte le politiche trovano posto in atti normativi primari, leggi o decreti leggi, seguiti da uno sciame di decreti delegati. Sia chiaro: non tutte le disposizioni legislative contengono politiche. La maggior parte di esse sono meri atti amministrativi in forma legislativa, adottati o dalla burocrazia per accollare la responsabilità al Parlamento, o dal governo per imporre decisioni a una burocrazia recalcitrante. Sono strumenti, che un Parlamento meno disattento dovrebbe lasciare scegliere ai governi, anche per non caricarsi di oneri impropri.

Queste due tendenze (legificazione degli indirizzi e legificazione degli atti che sono chiamati ad attuarli) producono ipertrofia, oscurità e complicazione, confondendo chi vuol ritornare sulle politiche per riformarle. Gli strumenti finiscono, così, per condizionare le politiche e le finalità.

Un recente rapporto della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni - Civit, sulla semplificazione della trasparenza, ha rilevato frammentazione e ridondanza di norme, definizione poco chiara dei contenuti delle disposizioni, frequenti interventi su oggetti analoghi, senza coordinamento, sovrapposizione di norme.

Quarta fase: quando una politica è stata decisa, si è fatto ben poco: è nella sua attuazione che sta la pietra di paragone. Questa è una conclusione sulla quale due illustri studiosi americani, Jeffrey L. Pressman e Aaron B. Wildavsky, richiamarono l'attenzione già quattro decenni or sono.

In Italia, i governi stessi sono ben poco impegnati nella attuazione: tra tre quarti e due terzi delle leggi, a un anno dalla loro approvazione, attendono ancora atti governativi di attuazione.

Gli apparati amministrativi, poi, non sono macchine esecutive: hanno interessi, rappresentano mentalità, stabiliscono legami con la società. Nell'attuare, interpretano, modificano, ritardano: mi limito a ricordare che le decisioni del Comitato interministeriale per la programmazione economica – Cipe sono pubblicate con alcuni mesi di ritardo e attuate in altrettanto tempo. Tutto questo va considerato da chi si interessa di qualità delle politiche pubbliche, se non vuole fare della mera astrazione.

In Italia, il Senato, dal 2006, ha avviato l'esame della fattibilità amministrativa. Lo stesso Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri che ho sopra menzionato valuta il raggiungimento della finalità delle politiche. Aggiungo che, se è vero che la valutazione delle politiche pubbliche, in generale, è una Cenerentola – come è stato notato –, è vero anche che, in alcuni settori s'eccepa, presi da furia valutativa. L'OCSE, nel suo rapporto, fa notare che uno dei più comuni difetti della formulazione legislativa delle politiche in Italia è la sottovalutazione della complessità della macchina amministrativa e dell'esistenza di organizzazioni a più livelli.

Ultima fase: quel che principalmente manca – come viene osservato nel recente rapporto dell'OCSE - è, però, il “feedback”, la retroazione dell'analisi dell'attuazione sulla formulazione delle politiche. Molto numerose sono le cosiddette riforme che sono state a loro volta riformate senza una valutazione dei risultati, mentre occorrerebbe valutare una politica pubblica, prima di cambiarla.

Questo manca perché non vi è dialogo tra chi amministra, chi redige le politiche e chi le sceglie e le annuncia, per un divorzio che dura da lungo tempo, in Italia, tra l'amministrare e il fare politica. Quale esempio significativo di un circuito virtuoso, ricordo il modello illustrato cinquant'anni fa dallo storico Oliver MacDonagh per spiegare la “Nineteenth Century Revolution in Government” inglese, cioè la formazione dell'apparato statale britannico nella seconda metà dell'800: lì, quando sorgeva un problema sociale (per esempio, lo sfruttamento del lavoro minorile nelle miniere), si adottava una politica; se questa non era efficace, l'amministrazione, dopo attente valutazioni, ne dava conto al governo, che provvedeva alle correzioni necessarie. E ciò in un processo continuo di perfezionamento che avvicinava lo Stato alle esigenze della collettività.

Le politiche pubbliche, infine, sono soggette a obsolescenza. Questo richiede periodiche verifiche, per evitare di tenere in vita istituti e interventi che hanno perduto la loro ragion d'essere e per evitare l'accavallarsi, per strati successivi, di politiche pubbliche, spesso tra di loro contraddittorie. Ma a questo compito nessuno si dedica in Italia. All'estero, invece, vi sono appositi corpi, definiti “regulatory oversight bodies”, che compiono periodici riesami di efficacia delle politiche pubbliche.

3. Conclusioni

Vengo alle conclusioni, che possono riassumersi in cinque punti.

Primo: per troppo tempo il governare è stato considerato un'arte. Ora è necessario farne una scienza. Fin da quando Frederik Taylor introdusse lo "scientific management" nel settore privato, si è cominciato a capire che anche la gestione pubblica può essere retta da criteri razionali e da sequenze ordinate. Così è nato il "public management". Questo si è arricchito nell'ultimo ventennio di tecniche di "policy evaluation" e "policy analysis". Queste non danno benefici immediati, come tutte le politiche strumentali. Ma sono l'unica garanzia per assicurarsi l'attuazione degli indirizzi politici finali.

Secondo: le politiche pubbliche – e il dibattito intorno ad esse – sono fondamentali per il funzionamento della democrazia. Questa non si esaurisce nella espressione periodica di voti e nella rappresentanza. Richiede anche conoscenza, consultazioni, discussione pubblica degli indirizzi indicati da coloro che sono chiamati a governare. Per questo, parlare della qualità delle politiche pubbliche vuol dire discutere del metodo nel governare.

Terzo: Luigi Guiso, in un Rapporto per "*italiadecide*", ha di recente messo in luce il declino della produttività totale dei fattori dell'Italia rispetto agli altri Paesi europei. Ed ha osservato che "il *gap* di crescita" non è correlato alla crisi in corso, ma dipende da caratteristiche strutturali del nostro Paese. Una di queste è la debolezza organizzativa dei governi.

Quarto: il metodo di governo va portato al livello di quello degli Stati membri dell'Unione europea, non solo per stare alla loro pari, ma anche perché in ognuna delle fasi che ho indicato intervengono istituzioni europee e altri Stati membri, per l'interdipendenza che si è creata e la conseguente condivisione della sovranità. Se non faremo ciò, l'europizzazione verrà subita come colonizzazione.

Quinto: nell'arco di tempo che va dall'approvazione della Costituzione italiana, che si limita a disporre il buon andamento, all'approvazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che stabilisce il diritto a una buona amministrazione, negli ordini giuridici europei ci si è resi conto che non è necessario solo il governo, è necessario anche il buon governo. E questo viene assicurato solo se si gestisce lo Stato con metodo e secondo razionalità, come ho cercato di spiegare.