

Tre idee facili per migliorare la decisione pubblica

*di Maurizio Merlo
Copyright 2018*

**Tre qualità possono dirsi sommamente
decisive per l'uomo politico: passione,
senso di responsabilità, lungimiranza.**

(Max Weber)

1

Le brevi considerazioni da me sviluppate in materia di Quarta Rivoluzione Industriale, welfare e lavoro, con riferimento particolare alla situazione italiana, nel contesto della condizione globale di inizio Millennio, mi inducono ad altre riflessioni strumentali, in ordine a temi come qualità, rapidità e capacità dell'assunzione da parte del Decisore Pubblico, di provvedimenti utili e funzionali al governo del Paese.

Mi induce a questa necessità non una mera ricerca di razionalizzazione ma l'evidenza di un intreccio di nuovi fenomeni problematici: i processi della cosiddetta globalizzazione, il superamento del vecchio Ordine Mondiale che non trova sostituzione in uno nuovo, gli effetti incrociati delle due Rivoluzioni Industriali, la Terza e la Quarta. Tutte queste spinte impattano rovinosamente con la notoria lentezza e con la scarsa qualità del nostro sistema politico, con l'instabilità dei Governi e con la difficile aggregazione di compagini omogenee, oltre che con l'incapacità della Politica di svolgere missione di anticipazione dei processi e di rapporto con Scienza, Cultura e Mondo Produttivo. Sulla scorta di queste considerazioni, credo di individuare una priorità: la necessità di porre l'attenzione sulla crucialità di tre nodi di natura tecnico-politica. Essi sono: il ruolo di un lobbismo regolato nella capacità di mediazione e qualificazione della decisione pubblica, democratico e trasparente in stile anglosassone; la corretta connessione fra decisione pubblica e mondi della Cultura, della Scienza, della Tecnica; l'arte della buona decisione pubblica, nella produzione delle Normative e degli Atti Esecutivi.

La domanda fondamentale è la seguente: la Politica e la Decisione Pubblica possono essere riqualificate e rafforzate? È utile una discussione che non solo coinvolga gli addetti ma anche i cittadini e gli intellettuali.

1. Decisione pubblica e lobbismo democratico

Durante un'intervista televisiva nel marzo 2017, svoltasi in Sicilia per la presentazione del mio libro *Il viaggio più lungo*, a proposito del mio rapporto con la Politica, sviluppavo alcune mie idee parlando di *lobbying*:

“Partiamo da come funziona il “lobbying” in Inghilterra o negli Stati Uniti. Immaginiamo un triangolo: su un vertice gli interessi delle grandi Associazioni lobbistiche che rappresentano per esempio il settore farmaceutico, che ha delle istanze da rivolgere al decisore pubblico: cosa fa la lobby farmaceutica? Propone le istanze al decisore pubblico (secondo vertice ideale). Questo passaggio avviene in modo palese e trasparente e con il terzo vertice, rappresentato dall’opinione pubblica, il triangolo si chiude. Questo processo genera un dibattito virtuoso su più piani (comunicazione, cultura, politica, associazionismo). Il decisore pubblico, fuori dalla metafora geometrica, viene così arricchito da questo processo e oltre a svolgere il suo lavoro in modo aperto, democratico e trasparente, implementa la sua cultura con una serie di elementi fondamentali, che gli permetteranno di legiferare e di regolamentare il settore, che non necessariamente costituiva cultura specifica e aggiornata del decisore pubblico. Il risultato è che le decisioni prese, qualunque esse siano, sono avvenute all’interno di un circuito di democrazia, di trasparenza e profondità della conoscenza dei problemi”.

Questo ragionamento traccia un asse portante della Democrazia Occidentale moderna. Regolare peraltro la materia darebbe un colpo mortale alla delinquenza affaristica, sempre nascosta nelle pieghe dell’ambiguità e della segretezza delle relazioni, sia in ambito pubblico che nelle relazioni pubblico-privato.

In virtù di questo percorso, in Italia il primo intervento dovrebbe riguardare la costituzione di un regime pubblicistico della materia e di un registro pubblico dei lobbisti, con severe regole di ammissione, che regolamentino in modo inequivocabile i conflitti d’interesse.

Democrazia, trasparenza e profondità, insisto su questo terzo elemento, la “profondità”, cioè profondità di conoscenza delle materie sulle quali il decisore pubblico interviene in ambito legislativo ed esecutivo, regolamentare e amministrativo, fiscale e contributivo, sulle leve insomma del comando del potere.

In tal modo si conferisce al “governo pubblico” capacità di anticipazione dei processi, di coesione con la comunità nazionale che sarà meglio ascoltata e rappresentata, di collaborazione fra politica e società nell’attuazione delle decisioni, disinnescando il conflitto antistatuale spesso esistente nelle pieghe più profonde della società. Conflitto, come noto, alimentato da gravi responsabilità della Politica e delle classi dirigenti.

In Italia troppo frequentemente è avvenuto il contrario, l’organizzazione sociale nei suoi gangli specifici, a cominciare dalle cosiddette forze sociali, è stata rimossa dalle decisioni strategiche. Un esempio, le famigerate “lenzuolate”, liberalizzatrici e anti-monopolio nei singoli settori dell’economia, di bersaniana memoria, andate in scena alcuni anni fa.

In quella sede legislativa, insieme a poche disposizioni ragionevoli e innovative, vi fu assoluta assenza di profondità e comunicazione utile, ad es. con le associazioni dei professionisti. Il risultato (per un concorso di cause che sarebbe ingiusto far gravare sulle spalle di quel Governo e di quel Ministro), fu l'inizio della crisi delle professioni liberali. Una crisi annunciata, in stato d'incubazione da decenni; in quel momento si intrecciava alla crisi economica e iniziava a impoverire irreversibilmente le professioni. Quei provvedimenti segnarono l'esplosione dell'ostilità tra i Ceti Medi e la Politica. Sensibile il tema delle tariffe minime. Poi le sentenze di incostituzionalità della Corte Costituzionale su singoli aspetti delle normative, sale sulla carne viva del ceto medio professionale, ad esempio in materia assicurativa. Intanto le Università continuavano a sfornare futuri Avvocati, Commercialisti e Architetti, potenziali disoccupati o sotto-salariati senza tutele.

Il tema è delicato e merita una sede appropriata e pluralistica di discussione e approfondimento.

Il nostro Paese è molto indietro su tutto questo, la decisione pubblica deve impegnarsi a guidarlo, per supportare con un rapporto strutturato la rappresentazione dei grandi interessi sociali, e ciò costituirebbe un'occasione di crescita economica, civile e democratica.

2. Una decisione pubblica connessa

Negli Stati di Diritto moderni, il Governo dei processi sociali è affidato alla Politica, cioè a quell'intreccio fra condizioni sociali, interessi e volontà, che trovano organizzazione nella rappresentanza popolare e nelle Istituzioni, subordinatamente alle epoche e alle forme della statualità.

Nell'esercizio del governo pubblico e della regolazione dei rapporti della vita civile, un primato della Politica che non sapesse costruire le connessioni esterne alla sua sfera di potere, che non sapesse collegarsi alla Società, alla sua capacità d'inventiva e di produzione culturale, non sarebbe in grado di operare, di osservare il Mondo, di conoscerlo e quindi di governarlo.

Siamo all'Italia di oggi. Come fa il Decisore Pubblico a governare se non riesce a fondare le proprie scelte intorno a Cultura e Scienza, e alle sedi della loro produzione?

Intorno a una robusta struttura sociale e istituzionale di Scuola, di Università, di Ricerca scientifica, di organizzazione del Mercato del Lavoro?

In assenza di tutto ciò la Politica è come un cervello che non riceve apporto di ossigeno e di nutrienti dal corpo umano. Nella fattispecie il corpo umano è la società italiana nel suo complesso.

In questa direzione occorrono importanti investimenti economici, pubblici e privati, e strategie che mettano la Cultura al centro di ogni motore utile alla crescita, riforme strutturali che vadano nella giusta direzione, per portare l'Italia agli standard europei.

Un esempio fra tanti, la cronaca d'altronde è strabordante di casi che denunciano l'arretratezza: un Paese che si permette importanti costi pubblici per formare giovani ai livelli più alti e specializzati di competenza, nelle Università e nelle Istituzioni scientifiche, e che poi si concede il lusso di perderli a favore di altre comunità nazionali, che garantiscono loro adeguata e dignitosa occupazione, è un Paese che sbaglia in ordine a scelte strategiche di vitale importanza. Ogni anno oltre 100.000 giovani lasciano l'Italia per lavorare all'estero, arricchendo i paesi ospitanti a spese del contribuente italiano.

3. Una decisione pubblica efficace

Nel secondo libro della mia trilogia *Un sogno diverso, L'età del limo*, avevo trattato l'argomento della "buona legislazione" narrando del mio Assessore e referente politico in Regione Piemonte, a cavallo degli anni '70/'80, Domenico Marchesotti.

Fu con lui e in quel momento della mia vita professionale che iniziò l'esperienza in materia. È da lì che voglio partire perché appena il giorno dopo la mia laurea, il 20 dicembre 1978, ebbi modo di intuire, anche grazie a lui, una grande questione che ancora oggi in Italia non è risolta: l'indifferibilità della costruzione di un sistema razionale della produzione delle leggi e dei provvedimenti amministrativi, del funzionamento delle regole, *vexata quaestio*. Riporto in corsivo quella pagina del mio dialogo con Domenico Marchesotti per poi sviluppare alcune riflessioni in materia.

Erano le ore 15 del 20 dicembre 1978 ed entravo nell'ufficio del mio capo.

«Permesso Domenico?».

«Avanti, siediti». Le nostre discussioni erano stringate, essenziali, scabre, come il suo carattere e a me andava benissimo.

Mi porse i suoi complimenti, poche parole di circostanza.

Quindi: «Maurizio adesso tu mi devi fare le leggi!»

«Io? Appena laureato?»

«Sì, tu!». Mi assalì un momento di sorpresa e sbigottimento, ma senza accusare il colpo.

«Va bene. Ti dico allora cosa significa per me fare le leggi».

«Ascolto».

«Non si fanno scrivendole su un pezzo di carta. Si tratta di un processo complesso. Bisogna coinvolgere le categorie del settore a cui la legge è destinata, gli esperti economici e quelli giuridici. Costituire un tavolo, sia pur flessibile a seconda delle fasi. Devo avere un incarico a coordinare questo processo e iniziare una fase di analisi. Alla fine della quale devo relazionarti, quindi spetta a te far passare in Giunta un documento che metta a fuoco l'obiettivo di massima e la strategia, con eventuali rilievi o richieste di approfondimenti».

Continuo: «Si passa alla fase due, dall'analisi alla proposta; ci lavoro e provo a portarti una proposta di legge, ancora sul piano generale, condivisa largamente dal settore. Tu torni in Giunta e mi fai approvare l'operato».

«Quindi la fase tre: la predisposizione del progetto di legge, giuridicamente strutturato. La Giunta approva, salvo ragguagli e si va in Consiglio Regionale per la discussione in Commissione. Lì ci arriviamo con il settore interessato alleato e che pressa per la realizzazione del nostro progetto. Poi se la legge passa in Aula, c'è la fase esecutiva, sulla quale tecnicamente abbiamo già lavorato al tavolo; a quel punto l'applicazione, con alle spalle un vasto consenso sociale, diventa una passeggiata».

“Marchesotti il grande” (così lo ribattezzai con affetto, ndr) aveva l'espressione che assume un mandrogno quando è soddisfatto: «Bene. Mi piace. Fallo, ho una prima legge da fare così».

L'idea era più che buona, il mio politico di riferimento aveva tutte le buone intenzioni, peccato che le proposte di legge, assai frequentemente, tornassero dal Consiglio Regionale devastate, ed era un problema generale, certamente non nostro.

In Italia troppo frequentemente le cose non funzionano come dovrebbero, lo abbiamo visto sotto il profilo del rapporto con “gli interessi” diffusi nella Società, sotto il profilo del rapporto con “Cultura, Scienza e Tecnica”. Vediamo adesso l'aspetto delle procedure, ma in sintesi, il tema è molto delicato dal punto di vista costituzionale, e l'approfondimento va fatto in modo adeguato nelle sedi idonee.

Se tecnici della singola materia, sulla base di un *input* politico, elaborano una riforma e questa, legittimata nelle forme previste dalla Costituzione, viene approvata finendo nel tritacarne della Politica, sfuggendo al controllo di chi conosce i processi, nelle Commissioni prima, nelle Aule dopo, attraverso il bombardamento degli emendamenti, delle lotte di potere interne ai partiti e fra di essi, delle pressioni lobbistiche non regolamentate, cosa manterrà della impostazione razionale, sistemica, tecnicamente bilanciata, consensuale della prima stesura? Niente ovviamente. Questa è una prima ragione della cattiva qualità delle leggi nel nostro Paese.

Ma c'è una seconda questione: se nell'approvare una legge non si mette ordine alla legislazione pregressa, producendo una legge contraddittoria, non solo in sé ma anche rispetto a leggi precedenti, come faranno gli operatori pubblici e privati (*dirigenti della p.a., giudici, imprese commerciali, cittadini*) a declinarne una lettura coerente, conseguente e costante nel tempo?

Se è vero che queste due questioni toccano il vivo dei limiti profondi del nostro sistema, è possibile ovviarvi in modo razionale e utile all'interesse dell'intero Paese?

Io dico di sì. Capisco di essere provocatorio, e quanto i sepolcri imbiancati della politica soffrano queste critiche, ma la discussione va aperta. Capisco altresì che se si volessero seguire i percorsi che io ho appena indicato, occorrerebbe mettere mano a modificazioni normative e di organizzazione dello Stato, forse d'impianto costituzionale di una certa importanza ma, se risolutive, perché no? E allora quali domande porre? La prima: siamo sicuri che l'approvazione delle leggi debba essere affidata a personale politico e non tecnico? Non penso a un sistema eminentemente tecnocratico, voglio affermare un'altra cosa: la rappresentanza democratica, i

parlamentari non potrebbero concentrarsi a elaborare, sempre assistiti da uomini della Cultura, della Scienza e della Tecnica, un documento strategico d'intervento sulla singola materia, delegando a Commissioni Tecniche l'elaborazione? Il percorso sarebbe tale da assegnare alla rappresentanza politica le scelte politiche e agli esperti la traduzione normativa e fattuale di quelle scelte. Questo dovrebbe valere sia per le leggi che per i provvedimenti amministrativi che per le norme esecutive e regolamentari. Ovviamente l'ultima parola spetterebbe alla Politica ma in caso di proposte ulteriori utili a rendere il testo finale della legge più consono alla volontà del Legislatore, il testo tornerebbe in sede tecnica per provvedere in tal senso. Gli eventuali conflitti di valutazione fra sede politica e sede tecnica potrebbero essere risolti con pareri preventivi, obbligatori e urgenti, della Corte Costituzionale che dovrebbe decidere se è la "sede tecnica" che non rispetta le direttive della sede politica o viceversa se è la "sede politica" che non sa leggere i giusti rilievi tecnici. Nessun ridimensionamento del Legislatore, anzi una esaltazione della sua funzione che vada nella direzione della realizzazione dell'unico obiettivo rilevante e legittimante la funzione medesima del Legislatore: fare buone leggi dello Stato.

La seconda domanda: è pensabile imporre per Legge che una riforma debba comportare, al momento della sua approvazione, un testo unico normativo che superi tutte le precedenti, costituendo un nuovo e unico testo onnicomprensivo e certo, nella sua lettura e nella sua interpretazione? Penso di sì, tutti ne sentiamo il pressante bisogno e l'obiettivo è facilmente realizzabile. Basterebbe imporre per legge costituzionale, che l'approvazione di una nuova legge debba comportare, per la validità ed efficacia della medesima, la redazione o la modifica di un testo unico della materia.

Se questi due percorsi divenissero sistema, l'Italia sarebbe un paese migliore? Chi scrive è antifascista da generazioni familiari e a costo di apparire politicamente blasfemo e irriverente, voglio ricordare che le più belle leggi, quelle più chiare e più facili da leggere e da applicare (parlo di tecnica, non di politica) le fece il Fascismo. Certo per una dittatura, dentro un sistema semplificato e illiberale, è facile controllare la produzione normativa, resto tuttavia convinto che con i due accorgimenti testé indicati, la Repubblica Italiana potrebbe fare leggi di più alto valore, sia sotto il profilo del libero esercizio democratico, che sotto quello della efficacia. Una sintesi fu realizzata nei lavori dell'Assemblea Costituente per l'approvazione della Costituzione della Repubblica. In quella sede fu rappresentato il meglio della cultura antifascista, dotata anche sotto il profilo tecnico. "La più bella Costituzione del Mondo" fu frutto della più alta cultura nazionale dell'epoca. Ed è così che si fanno le leggi, non mercanteggiando scranni parlamentari con improbabili personaggi. E comunque se la rappresentanza democratica impone la presenza di tutte le categorie sociali, allora torna la rilevanza del ragionamento sopra proposto: separare sede politica da sede tecnica. Insomma, si studi il modo per fare la giusta sintesi fra rappresentanza politica ed efficacia della produzione normativa e amministrativa, e i risultati si vedranno.