

IV Sessione

"Ricerca e strumenti analitici nella progettazione e nella valutazione delle leggi"

RELAZIONI

Luigi Bobbio,

Direttore del Master in analisi delle politiche pubbliche, Corep Torino

IL CONTRIBUTO DELL'ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE ALLA PROGETTAZIONE LEGISLATIVA

1. Le leggi come fonti del diritto e come fonti di politiche pubbliche

Sia i giuristi che gli analisti delle politiche pubbliche si occupano delle leggi, allo scopo di migliorarne la formulazione. Ma se ne occupano da punti di vista e con scopi diversi.

I giuristi considerano le leggi come *fonti del diritto*. Da questo punto di vista l'aspetto più importante è che le disposizioni contenute nelle leggi siano univoche, coerenti e complete, allo scopo di minimizzare i dubbi interpretativi, le lacune e la probabilità di comportamenti elusivi. Questo è l'obiettivo della *legistica*. Quando un giurista esamina preventivamente il testo di una legge si domanda: come verrà interpretata (in particolare dai giudici)? L'interpretazione che finirà col prevalere sarà conforme alle intenzioni del legislatore? Non c'è il rischio di varare disposizioni che, una volta immesse nell'ordinamento giuridico, avranno un significato diverso da quello immaginato, creeranno incertezze o distorsioni, potranno essere aggirate? La specifica competenza dei giuristi riguarda l'impatto delle leggi sull'ordinamento giuridico.

Gli analisti delle politiche pubbliche considerano, invece, le leggi come uno degli strumenti che i governi possono usare per *dare soluzione a un problema pubblico*, ossia per rispondere a una domanda o a un bisogno, o per cogliere un'opportunità. Le leggi sono viste, in altre parole, come *fonti di politiche pubbliche*. Le leggi non costituiscono l'unica fonte delle politiche pubbliche, spesso non sono nemmeno la fonte principale. Un problema pubblico può essere affrontato attraverso misure di tipo giuridico, ma anche attraverso la persuasione, attraverso campagne informative o promuovendo l'autoregolazione dei soggetti coinvolti. Anzi una delle domande chiave che ci si dovrebbe porre di fronte a un problema pubblico è la seguente: è proprio indispensabile ricorrere a un atto normativo o è possibile provvedere altrimenti? In ogni caso la legge rappresenta solo una tappa all'interno di un processo più lungo, articolato e complesso. La politica pubblica è un processo che inizia con l'emergere di un problema, prosegue con la formulazione delle soluzioni e con la loro messa in opera e si conclude con la produzione di risultati; la legge è solo un atto (eventuale) all'interno di questo processo. La concreta fisionomia di una politica pubblica dipenderà anche da altri fattori: gli atti attuativi, i comportamenti materiali dei funzionari, le risposte o le reazioni dei soggetti regolati, le interferenze dei gruppi di pressione. Le leggi non agiscono nel vuoto, ma intervengono in campi già strutturati da altre regole, abitudini, modelli di comportamenti, credenze (Lanzalaco 1998). Ed è dunque lo specifico intreccio che si realizzerà tra tali aspetti - potenzialmente confliggenti - che decreterà il successo o l'insuccesso di una politica pubblica.

Valutare *ex ante* una legge, come fonte di una politica pubblica, significa cercare di prevedere che cosa potrà accadere dopo la sua emanazione. Da questo punto di vista ciò che interessa non è la legge in sé (la sua coerenza, chiarezza o completezza), ma il processo che essa genererà. Se si fa una legge quando si vuole cambiare qualcosa, è ragionevole chiedersi se qualcosa cambierà, se cambierà nella direzione voluta e se non si produrranno effetti collaterali indesiderabili. È esattamente quello che si è proposta la legge Bassanini 4 quando ha previsto di sottoporre tutti gli atti normativi del governo ad una valutazione preventiva circa il loro impatto "sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese" (legge 50/1999, art. 5).

Per riferirsi a questo tipo di valutazione in Italia si parla talvolta di *drafting sostanziale* (Bettini 1997), in quanto contrapposto al *drafting formale*, o di "*analisi di fattibilità delle leggi*" intesa come "valutazione dell'idoneità di determinate disposizioni legislative a perseguire le finalità per le quali se ne propone

l'adozione" (Giachi 1997, p. 17). Quest'ultima definizione ha però un punto debole. Le finalità delle leggi sono spesso oscure. Quelle enunciate sono di solito generiche, troppo ambiziose e poco operative. L'analisi delle politiche pubbliche suggerisce viceversa di partire dal problema che attraverso la legge si vuole risolvere. Questo approccio ci aiuta a mettere i piedi per terra, poiché è meglio "individuare le situazioni o i mali dai quali allontanarsi, piuttosto che i fini verso i quali muoversi possiamo cercare di eliminare il vizio anche se non siamo in grado di definire che cos'è la virtù" (Lindblom e Braybrooke, 1963, p. 102).

Quando si discute preventivamente della bontà di una legge, vengono normalmente usati entrambi i tipi di argomenti (quello della coerenza giuridica e quello dell'efficacia). Qualche mese fa, per esempio, quando il governo propose di inasprire le pene per i fatti di microcriminalità, qualcuno obiettò che in questo modo si sarebbe scardinato il sistema delle pene creando gravi squilibri, altri sostennero che la misura sarebbe risultata inefficace dal momento che gli autori di tali delitti sono quasi sempre impuniti. La prima obiezione faceva riferimento all'impatto sull'ordinamento giuridico, la seconda all'impatto sui comportamenti dei destinatari.

Ci sono anche situazioni in cui le due finalità vengono perseguite congiuntamente. Per esempio l'analisi delle procedure previste nei testi legislativi può essere condotta sul piano formale, quando mira a individuare ed eliminare le lacune, le incongruenze, gli errori nelle sequenze temporali, ma può anche dar luogo a interventi di tipo sostanziale quando mette in luce la scarsa praticabilità di passaggi troppo complessi o intricati (Giachi, 1997).

La coerenza giuridica e l'efficacia sono ovviamente due criteri di analisi che si rafforzano a vicenda. Ma sono indipendenti tra di loro e possono dar luogo a indicazioni contrastanti. Dedicherò l'ultima parte di questo intervento ai possibili punti di attrito tra i due approcci. Dobbiamo essere consapevoli del fatto che le valutazioni circa l'efficacia non giungono necessariamente alle stesse conclusioni delle valutazioni di tipo giuridico-formale. Insomma considerare le leggi come "promotrici di politiche pubbliche" oppure come "fonti del diritto" non è esattamente la stessa cosa e bisogna essere preparati ad affrontare i dilemmi che ne possono derivare.

2. Tecniche e argomenti

Si possono ragionevolmente prevedere gli effetti di una politica pubblica (e quindi della legge che la propone) al fine di migliorare la progettazione legislativa? Gli operatori che si trovano in prima linea in questo difficile compito tendono a rivolgere insistenti domande agli studiosi perché predispongano *tecniche* strutturate di analisi. Se per tecniche si intendono procedure standardizzate o algoritmi da applicare in modo automatico, la risposta non può che essere negativa. Al massimo possiamo aspirare a tracce o modelli che lasciano una grande discrezionalità all'operatore e richiedono da parte sua capacità di innovazione e invenzione. L'analisi delle politiche pubbliche non è una scienza, ma un'arte o, meglio, una forma di artigianato (insomma l'"*art and craft*" della notissima definizione di Aaron Wildavsky, 1979). La logica della *policy analysis* non è quella della dimostrazione scientifica, ma quella dell'argomentazione (Zeppetella, 1999); essa non punta a raggiungere risultati incontrovertibili, ma a elaborare argomenti che possano essere confrontati, nell'arena politica, con altri argomenti (Majone 1989). L'analisi delle politiche è insomma uno strumento per migliorare la qualità del dibattito sulle scelte di governo.

È vero che sono recentemente comparse sulla scena tecniche di analisi che si ispirano al criterio della dimostrazione scientifica. Mi riferisco in particolare all'applicazione dell'analisi costi-benefici alla valutazione preventiva della legislazione (*Regulatory Impact Analysis*), cui sembra ispirarsi - almeno nella sigla - la legge Bassanini 4. Qui ci troviamo di fronte a un impianto di tipo economico-razionale e all'impiego di tecniche squisitamente quantitative (Becchis e Dansero, 1997; Grana, 1997). Ma non dobbiamo farci soverchie illusioni. Se l'individuazione dei costi della regolazione non può che essere approssimativa, la quantificazione dei benefici (specie di quelli indivisibili) è di regola proibitiva. Questo approccio può essere di grandissima utilità per mettere in luce aspetti (i costi per i cittadini e le imprese) che i *policy makers* fanno fatica a vedere e quindi per correggere distorsioni o appesantimenti inutili nei testi di legge. Ma la sua forza non consiste nel fornire dimostrazioni inconfutabili, quanto nel mettere sul tappeto argomenti con cui i *policy makers* potranno confrontarsi.

Se dobbiamo respingere la richiesta di tecniche altamente strutturate per la progettazione legislativa, non

possiamo nemmeno cadere nell'eccesso opposto, ossia nel ritenere che la formulazione sostanziale delle leggi sia esclusivo compito dei politici, mentre ai tecnici spetti esclusivamente un intervento di tipo formale volto a dare una "veste chiara, leggibile e intellegibile per i destinatari delle decisioni assunte in sede di politica legislativa" (Di Ciolo, 1997). Nell'analisi dei problemi, nella ricerca delle soluzioni e nella previsione delle conseguenze esiste infatti un amplissimo spazio per indagini di carattere tecnico-scientifico. Già oggi del resto i ministeri si appoggiano a consulenti di ogni genere per questo tipo di studi preventivi. Diciamo che la formulazione delle politiche (e la stesura delle leggi) è il frutto di complesse interazioni tra esperti, rappresentanti di interessi e politici investiti di poteri legislativi (sia negli esecutivi che nelle assemblee). Rafforzare il ruolo degli esperti, ossia dell'analisi tecnica, significa soltanto far pesare di più nel dibattito argomenti relativi al rapporto tra le misure da adottare e le loro conseguenze sulla società, sulla base di dati e di teorie causa-effetto.

3. Le leggi come ipotesi

L'impossibilità di individuare tecniche "in senso forte" per l'analisi dell'efficacia delle leggi, deriva dal fatto che gli effetti delle politiche pubbliche sono soggette a più di una fonte di incertezza, che l'analisi può proporsi di diradare (almeno in parte), ma quasi mai di eliminare.

Ogni politica pubblica si basa su un'ipotesi, che può essere così formulata: "se adottiamo la misura x , otterremo il risultato y " (Pressman e Wildavsky, 1973) Per esempio se distribuiamo contributi alle imprese, l'occupazione crescerà. Se aumentiamo i limiti di velocità, diminuiranno gli incidenti stradali. Se variamo un programma di assistenza domiciliare per gli anziani, scenderanno le spese per i ricoveri ospedalieri e gli anziani riceveranno cure migliori. Secondo Pressman e Wildavsky una politica, così impostata, può andare incontro all'insuccesso per due motivi.

Il primo motivo consiste nel fatto che alla misura x può non conseguire affatto il risultato y (o ne possono derivare altri, indesiderabili). Ciò significa che l'ipotesi di partenza, per quanto plausibile, era in realtà sbagliata e che i destinatari delle norme non si sono comportati come era stato previsto. Una politica si fonda, in altre parole, su una qualche teoria del mutamento sociale. Ci sono casi in cui disponiamo di teorie ragionevolmente fondate (per esempio per quanto riguarda il comportamento dei soggetti economici). Nella maggior parte dei casi, tuttavia, dobbiamo accontentarci di modelli causali molto deboli e incerti. L'intervento legislativo si inserisce in relazioni preesistenti di notevole complessità ed è solo un *input* tra gli altri. Quello che l'analista può fare in queste circostanze è cercare di costruire, in base alle informazioni e alle teorie disponibili, i possibili *scenari* connessi alle diverse *misure* possibili e quindi di attirare l'attenzione dei *policy makers* sulle controindicazioni di certe misure e sulla probabilità che alcune misure siano più efficaci di altre. Si tratta di un lavoro che presenta alti livelli di incertezza, ma che è di estrema importanza. In generale, almeno in Italia, i *policy makers* tendono ad avere un'eccessiva fiducia nella "forza della legge" e a riprodurre modelli di intervento consolidati, anche quando essi si siano mostrati poco efficaci.

L'analista non lavora solo sulle soluzioni (le misure) e le loro conseguenze, ma anche sulla natura dei problemi. Talvolta infatti si affacciano sull'arena politica problemi per cui non esiste - apparentemente - nessuna soluzione plausibile. È il caso - molto studiato negli ultimi decenni - dei *problemi maligni* o *intrattabili*, in cui qualsiasi soluzione tende a generare ulteriori problemi, forse addirittura più gravi di quello originario. Nella realtà numerosissime questioni sociali o ambientali si presentano all'attenzione dei *policy makers* proprio sotto questa veste. Qui l'analista dovrebbe lavorare soprattutto sulla definizione dei problemi, sulla loro trasformazione, scomposizione o ricomposizione. L'attività volta a strutturare i problemi allo scopo di renderli maneggevoli è spesso altrettanto importante dell'attività volta a esplorare le possibili soluzioni (Rochefort e Cobb, 1994).

Il secondo motivo per cui una politica può fallire dipende dagli ostacoli che essa incontra in sede di attuazione. Il risultato y può non essere raggiunto, semplicemente perché la misura x non è stata effettivamente messa in atto (o è stata attuata in modo distorto). Le imprese non hanno ricevuto i contributi attesi o le amministrazioni hanno distribuito i finanziamenti a pioggia senza riuscire a valutare i progetti proposti. La polizia stradale non si è curata di far rispettare i limiti di velocità. Un'esigua minoranza di anziani ha ricevuto l'assistenza domiciliare promessa. Il problema è ovviamente decisivo perché le politiche sono "programmi d'azione" che funzionano soltanto se altri (molti altri) soggetti fanno la loro parte. La maggior parte delle leggi che escono dal parlamento italiano non contiene alcuna norma

direttamente rilevante per il singolo cittadino, ma si rivolge per lo più ai futuri attuatori, siano essi amministrazioni pubbliche o agenzie di altro genere. Il diritto prodotto dal parlamento è essenzialmente diritto amministrativo.

Trent'anni di studi empirici sui processi di attuazione delle politiche hanno messo a fuoco molti aspetti di cui potremmo utilmente tener conto nella predisposizione dei testi di legge. Qui mi limito a indicare tre punti fondamentali.

1. Tutte le politiche pubbliche, non solo in Italia, vanno incontro a deficit di attuazione, più o meno gravi; le disposizioni legislative che non hanno alcun seguito (ossia che rimangono - come si dice - lettera morta) sono frequenti in tutti i paesi. Che ciò dipenda dall'indebolimento del principio d'autorità o dello stato, oppure dall'intrinseca complessità dei processi sociali su cui si vorrebbe intervenire non ha qui molta importanza. Il punto è che non dovremmo stupirci se una legge non viene messa in pratica; dovremmo se mai stupirci del contrario. Una volta fatta la legge, il più resta ancora da fare.

2. L'attuazione delle leggi dipende dal comportamento di un enorme numero di soggetti (funzionari, dirigenti di amministrazioni pubbliche, di enti locali o di varie agenzie; nonché gruppi di interesse) dotati di proprie risorse, di proprie volontà e di propri schemi cognitivi. Essi hanno spesso buone ragioni per resistere alle prescrizioni contenute nelle leggi. Talvolta non le condividono. Spesso non arrivano a comprenderne la logica, semplicemente perché è diversa da quella secondo cui sono abituati ad agire. Il fatto che alcuni degli attuatori (non tutti!) siano sottoposti a un vincolo gerarchico, non è quasi mai sufficiente. Questi aspetti dovrebbero essere al centro dell'attenzione del legislatore (spesso non lo sono). Non si tratta soltanto di garantire la copertura amministrativa delle leggi, si tratta anche e soprattutto di distribuire incentivi agli attuatori, di accompagnare le riforme con politiche di informazione e di persuasione, di fare in modo che i funzionari più pronti a dare attuazione a una legge possano agire anche se gli altri recalcitrano, di offrire poteri di intervento ai cittadini.

3. Un'attuazione fedele non è sempre augurabile. Poiché le leggi non possono prevedere tutte le circostanze concrete che si verificheranno nel corso dell'attuazione, è bene lasciare agli attuatori una certa libertà d'azione in modo che possano adattare il loro comportamento alle circostanze. Si potranno avere risultati abnormi, ma si potranno anche produrre soluzioni innovative che potranno essere riproposte altrove. Il legislatore preferisce di solito vincolare il più possibile le mani dei futuri attuatori in modo da ottenere che essi facciano esattamente quello che egli desidera. Il risultato è spesso un irrigidimento eccessivo che rischia di produrre la paralisi. Dovrebbe invece essere attento alle attuazioni "infedeli" messe in atto dai "burocrati di strada". Potrebbe scoprire vie d'uscita che dall'alto erano inimmaginabili.

Il succo di queste riflessioni è che il disegno del processo di attuazione è parte integrante del disegno di una politica, spesso ne è la componente principale. Si sente spesso dire che una certa legge era buona, ma purtroppo non è stata attuata. Ma se una legge non è stata attuata, significa che non era poi così buona. Anche qui non possono esistere ricette, ma l'analista che abbia una certa conoscenza dei processi attuativi, può con qualche successo cercare di disegnare gli *scenari* (Bardach 1977) che si dischiuderanno in sede di implementazione e cercare di anticipare alcuni ostacoli, almeno quelli più prevedibili. Per far questo non dovrebbe immaginare di trovarsi al vertice di una piramide gerarchica e di aspettarsi la piena conformità da parte dei gradi subordinati. Dovrebbe immaginare piuttosto di trovarsi in uno dei poli di una società pluralistica formata da soggetti autonomi e cercare alleati e fiancheggiatori. Il successo nell'attuazione delle politiche dipende dall'esistenza di attori capaci di portarle avanti e interessati a farlo. O di registi in grado di mediare tra logiche e interessi diversi. Spesso la soluzione consiste nel costruire artificialmente nuovi attori che entrino nel gioco sostenendo gli specifici interessi di *quella riforma*. Inoltre, poiché le difficoltà di attuazione derivano dal fatto che gli interessi sconfitti in sede di formulazione cercheranno in tutti i modi di ostacolarne la messa in opera, sarà necessario prevedere un'ampia consultazione di tutte le parti interessate prima dell'approvazione della legge.

4. Modelli per l'analisi

Il fatto che la formulazione e l'attuazione delle politiche pubbliche sia circondata da profonde incertezze, non dovrebbe disarmare gli analisti. Essi hanno già oggi a disposizione alcuni modelli di analisi (deboli, ma non insignificanti) a cui possono utilmente rifarsi. Tra le molte proposte che circolano nell'ambito della *policy analysis* americana, mi limito a ricordare quella formulata da uno dei precursori dell'analisi

delle politiche pubbliche, Eugene Bardach (1996), in un agile manualetto in cui indica i seguenti otto stadi per la formulazione di una politica pubblica:

1. Definire il problema
2. Raccogliere dati e informazioni
3. Costruire le alternative
4. Scegliere i criteri
5. Prevedere i possibili risultati
6. Confrontare i *trade-off*
7. Decidere!
8. Comunicare i risultati del proprio lavoro

La griglia di Bardach si riferisce alla progettazione di una politica, ossia a una fase precedente alla stesura di un testo normativo. Per quanto riguarda invece l'analisi preventiva dei testi di legge, mi pare che non ci sia molto da aggiungere alla lista di controllo proposta dall'OCSE nel 1995 che si articola in dieci stadi:

1. Il problema è stato definito correttamente?
2. L'azione di governo è giustificata?
3. L'intervento normativo è la forma migliore di azione governativa?
4. L'intervento normativo corrisponde ai requisiti di legittimità?
5. Qual è il livello di governo più appropriato per intervenire?
6. I benefici apportati dall'intervento normativo ne giustificano i costi?
7. I benefici e i costi sociali dell'intervento sono distribuiti in modo trasparente?
8. L'intervento normativo risulta chiaro, coerente, comprensibile ai destinatari?
9. Tutte le parti interessate hanno avuto la possibilità di esporre il loro punto di vista?
10. Come garantire il rispetto delle norme?

La *check list* dell'Ocse rappresenta, nella maggior parte dei suoi *items*, un'interessante applicazione dei concetti e della metodologia della *policy analysis* alla formulazione delle leggi. Per essere effettivamente utilizzata in Italia occorrerebbe che gli operatori fossero più consapevoli delle opzioni teoriche su cui essa si basa. E infatti la natura oggettivamente debole dei modelli proponibili ha una profonda implicazione sulla formazione dei tecnici. Il problema non è tanto quello di attrezzarli per l'applicazione di specifiche tecniche, quanto piuttosto di fornire loro una visione teorica d'insieme che consenta loro di muoversi con autonomia nelle difficili scelte di ricerca e di analisi che avranno di fronte.

Finora mi sono riferito a modelli di valutazione *ex ante*. Naturalmente la valutazione *ex ante* sarà tanto più convincente, quanto più sarà suffragata dalle risultanze della valutazione *ex-post*. Se le leggi sono ipotesi sperimentali è solo attraverso la loro concreta sperimentazione che potremo sapere se esse sono fondate o no e in quali aspetti debbono essere cambiate. D'altra parte tutti i manuali di *policy analysis* si preoccupano, fin dalle prime pagine, di sottolineare che le politiche pubbliche sono processi ricorsivi e circolari. La valutazione dei risultati raggiunti retroagisce sul problema originario modificandolo e inducendo i *policy maker* a correggere le misure adottate. Si instaura così un circolo virtuoso di apprendimento. La valutazione *ex ante* e la valutazione *ex post*, pur lavorando attraverso approcci e tecniche di ricerca diversi, sono in realtà due facce della stessa medaglia.

Ma anche qui non dobbiamo farci troppe illusioni. Valutare *ex post* una legge (ossia domandarsi: "com'è andata?") è un'operazione altrettanto complicata e incerta. Altri interventi in questo convegno sono dedicati a tale tema. Qui mi basta ricordare come il monitoraggio degli atti attuativi e degli effetti, oltre ad essere un'attività costosa e difficile, non garantisce che i dati così raccolti siano di interpretazione univoca. Interventi più approfonditi di valutazione sui processi e sugli impatti possono essere svolti soltanto attraverso disegni di ricerca particolarmente complessi e sofisticati. Ciò non significa rinunciare alla valutazione *ex post*. Al contrario, dobbiamo insistere sul fatto che le leggi, una volta approvate, non vanno abbandonate al loro destino (come troppo spesso succede). Ma il lavoro dell'analista, sia nel prevedere che nel valutare, resta pur sempre un'attività di *bricolage*, che va perseguita con intelligenza, flessibilità e pazienza.

5. Chi deve fare la valutazione e a quale stadio

Chi deve svolgere l'analisi preventiva di efficacia: è più opportuno che tale attività sia collocata presso l'esecutivo o presso il legislativo? In quale stadio deve essere svolta l'analisi: prima o dopo la stesura di un testo di legge?

Prima di rispondere a queste domande è necessario fare una premessa. In una società democratica l'analisi preventiva delle politiche e delle leggi così come la loro valutazione *ex post* non può essere appannaggio esclusivo di nessuno. Già oggi in Italia numerose *équipes* di esperti sono contemporaneamente al lavoro su questi temi sia presso le istituzioni pubbliche, sia presso i gruppi di interesse, sia presso istituzioni non profit (Radaelli e Martini 1998). Qui vale il classico argomento di Charles Lindblom (1964) secondo cui, data l'oggettiva incertezza e parzialità di ogni attività di analisi, è opportuno che essa sia condotta simultaneamente da soggetti diversi: il confronto tra gli esperti basato su dati e argomenti dovrebbe riuscire (se ci riesce, e non è detto) a "civilizzare" lo scontro tra gli interessi e i negoziati tra le *lobbies* (Elster, 1993).

Questa premessa, sul carattere pluralistico della valutazione, ci aiuta a rispondere alla domanda precedente, ossia se nel settore pubblico tale attività andrebbe istituzionalizzata presso l'esecutivo o il legislativo. La risposta non può infatti che essere: presso entrambi. In questo campo non dovremmo temere le duplicazioni; dovremmo al contrario favorirle. Poiché entrambi gli organi svolgono attività di produzione normativa (e negli ultimi anni il governo ha ampliato enormemente questa funzione) è bene che sia gli esecutivi che le assemblee legislative si dotino di strutture di valutazione, come quella prevista in seno al governo nazionale dalla legge Bassanini 4. Le assemblee legislative potrebbero pretendere che gli esecutivi fornissero un'ampia documentazione dell'analisi svolta, quando presentano un disegno di legge o un decreto legislativo. E, a loro volta, potrebbero rivedere tali analisi, attraverso proprie strutture tecniche, in modo da fornire ai parlamentari (o ai consiglieri regionali) ulteriori elementi di giudizio. Tali strutture dovrebbero inoltre porsi al servizio dei gruppi parlamentari (o consiliari) che intendano chiedere la loro consulenza prima di avanzare una proposta di legge. Le strutture destinate alla valutazione delle leggi dovrebbero porsi più come consulenti specializzati (al servizio di chi è interessato a utilizzarli) che come momenti di filtro o di controllo (come invece tendono ad essere prevalentemente pensati attualmente, anche dalla legge 50/1999).

Un problema spinoso che a questo punto si affaccia riguarda il rapporto tra le attività di tipo analitico e le scelte dei politici. Ci si può chiedere infatti quale possa essere l'effettivo contributo delle valutazioni tecniche sulla concreta formulazione delle leggi. Tra gli operatori del settore si aggira una certa frustrazione. Essi hanno spesso la fastidiosa impressione di svolgere un lavoro ingrato, dal momento che i politici alla fine agiscono di testa propria e raramente fanno tesoro dei loro consigli. Ritengo che queste recriminazioni siano del tutto infondate. I politici (investiti di responsabilità esecutive o legislative) sono istituzionalmente responsabili di fronte all'elettorato, lavorano in condizioni di stress sotto la pressione dell'opinione pubblica, si trovano alle prese con interessi contrastanti, devono saper sfruttare le opportunità che si presentano all'improvviso (Kingdon 1984). Essi terranno conto dei consigli degli esperti se questi ultimi contribuiranno a risolvere i *loro* specifici problemi.

Uno dei principali terreni di conflitto tra i politici e i tecnici sono le politiche simboliche, ossia quelle decisioni che vengono adottate per placare l'opinione pubblica, dalle quali si sa in anticipo che non discenderà alcuna conseguenza concreta. Appartengono a questo genere le "leggi manifesto", le proclamazioni di principio inserite nei testi legislativi, molte misure adottate senza alcuna riflessione sotto la pressione degli eventi. Gli analisti fanno bene, in questi casi, a rilevare l'incongruenza delle formulazioni o delle soluzioni proposte (è proprio questo il loro mestiere), ma devono anche sapere che i simboli contano nella vita politica, o, per dirla con Pizzorno (1993), che nelle democrazie l'attività "identificante", ossia la produzione di simboli, è una componente altrettanto importante dell'attività "efficiente", ossia della produzione di politiche. I politici e i tecnici appartengono in due mondi diversi che debbono riuscire a dialogare tra di loro, ma che non possono essere confusi.

La forza dei tecnici è esclusivamente nelle soluzioni che propongono e negli argomenti che portano a loro sostegno. Nel breve periodo è assai poco probabile che le loro proposte trovino spazio nella formulazione delle politiche. Ma nel lungo andare le cose tendono a capovolgersi, come mostra la serie crescente di studi sull'influenza delle "comunità epistemiche" nel plasmare le scelte pubbliche. I tecnici in altre parole lavorano per il futuro: accumulano proposte che non vengono messe in pratica ma che potranno venir buone quando una specifica "finestra di opportunità" si spalancherà a loro favore. Molte di esse si perderanno per strada, alcune verranno raccolte.

Il punto decisivo, nel confronto-scontro con i politici, consiste nel riuscire a produrre "conoscenze utilizzabili" che siano adatte a entrare in circolo nel dibattito sulle politiche grazie alla forza degli argomenti con cui vengono presentate.

6. Leggi più chiare e coerenti o leggi più efficaci?

Ho esposto fino a questo punto che cosa si può fare per valutare preventivamente l'efficacia delle leggi - ossia lavorare sui nessi causali misura-risultato e sui processi di attuazione - e con quali possibilità di riuscita. Il tema che ora mi preme sollevare è che le indicazioni di tecnica legislativa che scaturiscono da questo approccio possono essere contraddittorie con le indicazioni che scaturiscono dall'analisi giuridica. Il primo approccio punta infatti a promuovere cambiamenti nella società, il secondo (quello giuridico) a garantire la certezza del diritto e l'univocità dell'interpretazione. Normalmente queste due diverse prospettive tendono a convergere. È assai probabile che leggi più chiare e coerenti siano nello stesso tempo anche più efficaci, e viceversa. Ma può anche accadere che i due criteri di analisi portino a indicazioni divergenti. Una legge può essere coerente sul piano giuridico, ma poco efficace dal momento che si fonda su una teoria sbagliata riguardo al comportamento dei destinatari o degli attuatori. Una legge può essere incoerente o imperfetta sul piano giuridico, e tuttavia può riuscire egualmente a risolvere alcuni dei problemi per cui era stata varata, dal momento che essa riesce a funzionare nei casi standard e fallisce esclusivamente in casi marginali. In tali casi possiamo trovarci di fronte alla spiacevole alternativa: leggi più chiare e coerenti *oppure* leggi più efficaci?

Proviamo a esaminare i termini di questo possibile contrasto. I giuristi prediligono le leggi generali che disciplinano *ex novo* un intero settore della vita sociale, abrogando tutte le disposizioni preesistenti, ossia la *legislazione di settore*, secondo la classificazione dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati (1998). E con ottimi motivi: ciò che si vuole ottenere è che i destinatari della legge possano muoversi in un quadro normativo chiaro e trasparente e in cui siano ridotte al minimo le ambiguità, le lacune e le incertezze interpretative. Per ottenere questo risultato lo sguardo del legislatore deve essere sinottico e onnicomprensivo; non può lasciare nulla al caso, non può tralasciare alcun aspetto rilevante. L'idea che prevale è quella di sostituire un "nuovo ordine" all'attuale disordine normativo. Le leggi di questo genere manifestano questo proposito fin nella loro intitolazione attraverso espressioni come "nuovo ordinamento", "riordino", "nuova disciplina".

Il concetto di "nuovo ordine" è però intrinsecamente contraddittorio: l'innovazione (se è vera innovazione) porta sempre con sé qualche disordine, mentre l'ordine - dal canto suo - evoca staticità. Il punto è che le leggi, costruite con tali criteri, mirano a prefigurare uno stato finale delle cose (il nuovo ordine, appunto), attraverso una distribuzione, meditata e armoniosa, delle competenze e dei diritti. Quello che resta più oscuro in tali costruzioni sono i processi che possono condurre a quell'esito. Qualche anno fa l'urbanista Luigi Mazza (1984) aveva rivolto una critica particolarmente acuta alle modalità con cui venivano costruiti i piani regolatori. Poiché i piani urbanistici sono - come le leggi - atti normativi, le sue osservazioni appaiono particolarmente calzanti per l'argomentazione che qui sto svolgendo. Egli osservava che gli stili di pianificazione dominanti ("razional-comprensivi") "propongono il piano come un modello finale della realtà pianificata", presentando "il ritratto della realtà pianificata al termine del processo di pianificazione previsto". Lo sguardo del pianificatore è concentrato sul punto di arrivo: i contenuti della pianificazione sinottica sono "rintracciabili più che nella volontà di intervenire nella realtà, nel desiderio di disegnare nuovi modelli del reale". Tanto è vero che la verifica di questi modelli "è affidata ai loro rapporti di coerenza interna più che alla possibilità di tradurli in atto". L'ipotesi che sta sotto a questa impostazione è che la realtà si trovi in una situazione di *squilibrio* che è compito del piano *riequilibrare*, cioè ricondurre al modello definito dal piano stesso.

In realtà, osserva Luigi Mazza, la situazione presente, ancorché caratterizzata da incongruenze, sfasature e assetti insoddisfacenti, possiede per definizione una propria potentissima forza di inerzia, un proprio equilibrio tra le forze in gioco. Per essere efficace la politica urbanistica deve proporsi di provocare la rottura di tale equilibrio raggiunto, per squilibrare il rapporto delle forze in gioco a favore di una o più di esse. Il mutamento, qualunque esso sia, presuppone necessariamente uno squilibrio nel campo d'azione consolidato. La conclusione di Mazza è che il piano dovrebbe proporsi di *progettare gli squilibri*. Il suo successo è "nei risultati specifici dell'intervento, cioè nella configurazione dei rapporti di forza e non nella misura del maggiore o minore adeguamento della realtà ad un modello finale precostituito".

Questa impostazione, che riecheggia le polemiche di Albert Hirschman (1958) contro le convinzioni, dominanti negli anni '50 tra gli economisti, sulla necessità di progettare uno sviluppo equilibrato nei paesi del terzo mondo, appare perfettamente trasferibile ai problemi della progettazione legislativa. Anche in questo caso, se l'obiettivo è quello di produrre cambiamenti in qualche comparto della vita sociale, la legge deve essere soprattutto in grado di sbloccare l'inerzia (gli equilibri preesistenti) e di innescare un processo virtuoso di trasformazione. Ciò presuppone che si analizzi l'attuale distribuzione delle risorse tra gli attori in campo e che ci si proponga di scombinare tale assetto rafforzando alcuni attori a spese di altri, modificando le loro convenienze, dando spazio e possibilità d'azione a quegli attori che sono, per convinzione o interesse, più favorevoli al mutamento. Non c'è riforma senza squilibrio. Spesso si sente dire che una certa riforma, invece di rimettere le cose a posto e di migliorare la situazione, ha creato confusione, ansie e incertezze. Ma questo è il destino di qualsiasi vera riforma. I processi di mutamento sono sempre contrassegnati da una certa turbolenza.

A questo fine può accadere che interventi particolaristici o circoscritti siano più efficaci delle grandi leggi che pretendono di riordinare un'intera materia. Per fare un esempio l'indiscutibile rinascita dei comuni italiani nell'ultimo decennio non è stata tanto dovuta alla legge 142 del 1990, quanto alla legge 81 del 1993. La prima era una classica legge onnicomprensiva (non a caso intitolata "*Ordinamento delle autonomie locali*"), elaborata attraverso decenni di discussioni e di elaborazioni scientifiche; ma tutto sommato ha avuto un debole impatto sulla vitalità degli enti locali. La seconda è stata approvata in fretta e furia sotto la pressione di un referendum ed ha toccato soltanto un aspetto dell'organizzazione comunale e tuttavia ha avuto un impatto decisivo, perché ha istituito un nuovo attore (il sindaco eletto direttamente) che ha finito per travolgere gli equilibri precedenti e per mettere in moto un processo di rafforzamento dell'autonomia comunale che ha poi contribuito a produrre, cumulativamente, altre riforme significative. Insomma, il "nuovo sindaco" è stata la leva di un nuovo processo che è riuscito ad autoalimentarsi.

Allo stesso modo si può dubitare della strada imboccata con la legge 59/1997 e soprattutto con i successivi decreti legislativi, primo fra tutti il d.lgs. 112/1998. Qui ci troviamo in presenza di uno degli impegni riformatori più imponenti della storia della repubblica, che tuttavia pare poggiato - proprio per la sua impostazione di fondo - su basi fragili. E infatti benché il suo obiettivo sia il cambiamento (anzi uno dei più poderosi cambiamenti mai concepiti finora: il massiccio trasferimento di competenze dal centro alla periferia e la riorganizzazione dei ministeri), la forma che è stata assunta è quella della prefigurazione statica del punto di arrivo. Il decreto legislativo 112 propone una fotografia, minuziosa, onnicomprensiva ed enciclopedica, del futuro assetto delle competenze. Ma come ci si arriverà? Quali forze innescheranno e presidieranno il mutamento? Si vedono qui i limiti di un disegno di tipo giacobino, interamente concepito da un piccolo nucleo di riformatori illuminati che Bruno Dente (1999) ha giustamente paragonato alla guerra aerea combattuta dalla Nato in Serbia con le sue bombe intelligenti: il quartier generale Nato colpisce dall'alto dei cieli, ma come affrontare il nemico sul terreno? Fuor di metafora, come innescare un processo di mutamento in cui siano gli stessi attori (amministrativi e non, al centro come alla periferia) - o almeno alcuni di essi - a promuovere e disegnare la trasformazione? Non è certo facile immaginare una strategia alternativa a quella che è stata adottata, ma è significativo come la cultura "giuridico-ordinamentale" degli esperti raccolti attorno alla Funzione pubblica li abbia indotti a muoversi senza esitazione verso quel modello di intervento, assai greve nella struttura e potenzialmente debole negli esiti.

La domanda chiave, dal mio punto di vista, è la seguente: quali teorie del mutamento sociale o amministrativo o organizzativo stanno dietro le ipotesi di intervento legislativo che costruiamo? A scorrere molte delle leggi di riforma che vengono varate nei più diversi settori pare che la spinta al cambiamento sia esclusivamente affidata alla "forza di legge". Al contrario ritengo che individuare le misure più opportune per affrontare un certo problema significa individuare le leve del cambiamento, secondo la regola del minimo sforzo: cambiare il meno possibile per ottenere il massimo risultato possibile. O, per dirla con Bruno Dente, non si tratta di "prefigura[re] un punto di arrivo o un modello ideale, ma soprattutto [di] sposta[re] l'attenzione sul processo di elaborazione ed attuazione delle innovazioni" (1999, p. 145).

In conclusione ritengo che esista una tensione ineliminabile tra la necessità di progettare un nuovo ordine e la necessità di progettare squilibri affinché il vecchio ordine possa essere superato. La seconda strategia corre il rischio di innescare mutamenti ineguali, poco prevedibili e non del tutto controllabili. La prima

corre il rischio ben più grave di arenarsi non appena viene enunciata. Le due strategie si ispirano a valori diversi e in parte contrapposti. Da una parte ci sono i valori fondamentali della certezza del diritto, delle garanzie, della trasparenza delle regole; dall'altra ci sono i valori altrettanto importanti dell'efficacia delle misure legislative rispetto ai problemi che si vogliono affrontare.

I punti di contrasto sono numerosi. I criteri di ispirazione giuridica valorizzano l'uguaglianza di trattamento e l'uniformità, i criteri ispirati all'efficacia puntano piuttosto sull'innescare processi di innovazione che per loro natura sono puntiformi (e non a tappeto), squilibranti e presentano ampi margini di casualità. I giuristi aborriscono, ovviamente, le ambiguità. Ma l'esistenza di espressioni ambigue nei testi di leggi, può costituire la risorsa essenziale per gli interpreti che vogliano seguire vie innovative, di cui tutti alla fine potranno avvantaggiarsi. Le teorie ispirate all'efficacia caldeggiavano l'adozione di misure provvisorie da sottoporre a sperimentazione (le famose leggi "tramonto" di cui anche in Italia si incomincia a vedere finalmente qualche esempio) e la continua correzione delle norme in base al risultato delle sperimentazioni: il processo di apprendimento è possibile se si è d'accordo sul fatto che le norme possano essere cambiate non appena se ne avverta la necessità. Ma indubbiamente questo contrasta con le esigenze di certezza del diritto che postula al contrario l'esistenza di un quadro normativo stabile nel tempo.

Tutti vorremmo avere leggi più chiare e coerenti e nello stesso tempo più efficaci. Ma qualche volta siamo costretti a scegliere. Dobbiamo farlo in modo meditato, ma non possiamo tirarci indietro. Questo richiede che i giuristi riconoscano l'importanza degli argomenti sollevati dagli scienziati sociali e viceversa. Ossia che si avvii un confronto. Non sarà sempre possibile trovarsi d'accordo. Ma sarà una buona cosa se ciascuno di noi riuscirà a convincersi della fondatezza degli argomenti che vengono proposti dagli altri.

Riferimenti bibliografici

- BARDACH, EUGENE, 1977, *The Implementation Game. What Happens After a Bill Becomes a Law*, Cambridge Mass., MIT Press.
- BARDACH, EUGENE, 1996, *The Eight-Step Path of Policy Analysis. A Handbook for Practice*, Berkeley, Berkeley Academic Press.
- BECCHIS, FRANCO E DANSERO, EGIDIO, 1997, *La valutazione delle politiche ambientali: una rassegna metodologica*, Milano, Ipa Servizi Editore.
- BETTINI, ROMANO, 1997, "Presunta inflazione legislativa, *drafting* sostanziale e nuovi approcci allo studio dell'efficienza degli apparati", in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 3-4, pp. 19-52.
- CAMERA DEI DEPUTATI, 1998, *Rapporto sullo stato della legislazione*, Roma, Osservatorio sulla legislazione, n. 1.
- CORSO, GUIDO, 1998, "Attività economica privata e deregulation", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, pp. 629-643.
- DI CIOLO, VITTORIO, 1997, "Le fonti della progettazione legislativa in Italia", in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 3-4, pp. 53-80.
- DENTE, BRUNO, 1992, *In un diverso stato*, Bologna, Il Mulino.
- ELSTER, JOHN, 1993, *Argomentare e negoziare*, Milano, Anabasi.
- GIACHI, GIUSEPPE, 1997, *Tecniche per l'analisi di fattibilità dei testi normativi*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane.
- GRANA, MARCELLA, 1997, "La valutazione degli esiti della normazione", in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 3-4, pp. 111-139.
- HIRSCHMAN, ALBERT O, 1958, *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- KINGDON, JOHN, 1984, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Harper Collins, 1984
- LANZALACO, LUCA, 1998, "Il rapporto tra regole giuridico-formali e comportamenti: un approccio neo-istituzionalista", Paper presentato al seminario "L'efficacia delle regole formali: problemi teorici e casi empirici", Milano, Università Bocconi, 29 maggio 1998.
- LINDBLOM, CHARLES E BRAYBROOKE, DAVID, 1963, *A Strategy of Decision. Policy Evaluation as a Social Process*, New York, Free Press.
- LINDBLOM, CHARLES, 1965, *The Intelligence of Democracy. Decision Making Through Mutual Adjustment*, New York, Free Press.
- MAZZA, LUIGI, 1984, "La pianificazione urbana in un'area metropolitana a struttura consolidata", in *Controspazio*, n. 3, pp. 8-15.
- PIZZORNO, ALESSANDRO, 1993, *Le radici della politica assoluta e altri saggi*, Milano, Feltrinelli.
- PRESSMAN, P. E WILDAVSKY, AARON, 1973, *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- RADAELLI, CLAUDIO e MARTINI, ALBERTO, 1998, "Think Tanks, Advocacy Coalitions and Policy Change: the Italian Case", in D. STONE, A. DENHAM e M. GARNETT (a cura di), *Think Tanks Across Nations. A Comparative Approach*, Manchester, Manchester University Press.
- ROCHFORD, DAVID A. e COBB, ROGER W. (a cura di), 1994, *The Politics of Problem Definition. Shaping the Policy*

Agenda, University Press of Kansas.

WILDAVSKY, AARON, 1979, *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, London, The Macmillan Press.

ZEPPESELLA, ALBERICO, 1999, "La valutazione ambientale tra routine amministrativa e dialogo negoziale", in L. BOBBIO e A. ZEPPESELLA (a cura di), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Milano, Angeli, pp. 131-184.