

**COSA STRANGOLA
LA CRESCITA
ECCO PERCHÉ
SIAMO PIÙ LENTI**

di **Sabino Cassese**

4

La politica non riesce a fare buone leggi: manca coordinamento e controllo delle decisioni, preparazione e strutture per attuarle e anche un'opinione pubblica più critica, attenta a segnalare strozzature, ritardi e inefficienze. L'analisi di un giurista su riforme mancate e giustizia, fino agli incroci più profondi del nostro sistema

Che non è diverso dagli altri

e come gli altri ha bisogno di discutere e confrontarsi. Ma ci mette di più



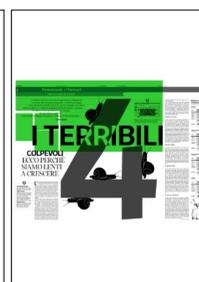
di **Sabino Cassese**

L'«esasperante lentezza della nostra democrazia» ha scritto Dario Di Vico sul *Corriere della Sera* del 30 agosto, lamentando l'estrema farraginosità dei processi decisionali. Ed ogni giorno vengono segnalati ritardi, inciampi, strozzature, nodi che rallentano qualunque decisione. Quando una decisione è presa, ci si mette qualche Tar, che riapre le procedure.

Questa lentezza è proprio necessaria alla democrazia, o è la nostra democrazia che è lenta, a differenza delle altre? Chi è responsabile di questa lentezza e quali passi si potrebbero fare per eliminarla?

Tutte le democrazie richiedono un dibattito pubblico, impongono la necessità di verificare se c'è consenso, hanno bisogno di compromessi, necessitano di passaggi parlamentari. Tutte le democrazie — almeno tutte quelle più avanzate — richiedono una Costituzione, cioè una norma superiore, e per questo più rigida, che è quindi

più difficile cambiare. Tutte le democrazie liberali non possono fare a meno di un sistema di protezione dei diritti individuali, affidato a organi imparziali (i giudici, le corti), che rivedono le decisioni, spesso fanno sanguinare ferite che si erano appena chiuse. Dunque, se vogliamo la democrazia, se vogliamo cioè l'unico modo sicuro per tenere sotto controllo il potere, se non vogliamo rimetterci nelle mani di un unico decisore, quindi di un dittatore, dobbiamo pagare lo scotto della lentezza.



Ma la nostra democrazia è più lenta di quelle con le quali ogni giorno dialoghiamo, che fanno parte del largo condominio che chiamiamo Unione europea. Le nostre politiche vengono definite più lentamente, le procedure per attuarle sono più complicate, l'esecuzione è sempre rimessa in discussione. Quindi, dobbiamo curarci, e per curarci dobbiamo sapere dove stanno le cause della malattia. Provo a elencarle, riassumendole in quattro punti.

Cattive norme

Prima causa: le nostre politiche pubbliche (le grandi decisioni, le leggi, gli indirizzi di governo) sono preparate, decise, eseguite male. Nella fase della formulazione, non si considerano tutte le opzioni, non si vagliano le relative conseguenze, non si misurano i consensi, si negozia alla cieca. In altri Paesi, prima di scrivere una legge si prepara un documento che illustra le possibili soluzioni a un problema, valuta i costi, esamina i benefici (si chiama solitamente «green paper»). Poi, una volta preparata una legge, viene il defatigante passaggio nelle due camere. Del bicameralismo abbiamo discusso a lungo, il referendum l'ha bocciato. Continuiamo a pagarne i costi. Infine, l'esecuzione: nel 1990 si era deciso che ogni legge da eseguire doveva seguire una procedura i cui tempi sono fissati e vanno rispettati. Chi ricorda quella norma?

Senza regia

Seconda causa: nonostante che si abusi dell'espressione cinematografica «cabina di regia», non c'è una cabina di regia che faccia il monitoraggio dei processi di decisione. Quindi, non c'è un capostazione o un responsabile della rete che sappia dove sta il treno, quante altre fermate debba fare, quando arriverà in porto. La presidenza del Consiglio dei ministri — è stato osservato tante volte — è stracarica di tanto personale, ma non di quello che servirebbe a questo scopo,

nonostante qualche tentativo recente di avviare un controllo centralizzato dei processi di decisione.

Improvvisati

Terza causa: la qualità istituzionale degli apparati chiamati a eseguire. Qui molta parte del personale non è stato selezionato con concorso, ma si è assicurato un posto attraverso stabilizzazioni (ce n'è sempre una in corso; al momento sono due e riguardano decine migliaia di persone). Come ci si può aspettare efficienza, rispetto dei tempi, rapidità, se chi dovrebbe assicurare tutto questo sta lì per caso, per il ben volere di un protettore, per meriti politici, per effetto della furberia di un familiare, non perché è stato selezionato dopo un esame competitivo come il migliore per quel posto? Entrato così alla buona, il personale non passa attraverso tirocini: non c'è nessuno che si curi di spiegare come funziona la macchina, quali sono i compiti, come si lavora. Prevale il «fai da te». Ne paghiamo le conseguenze in termini di esasperante lentezza delle procedure.

E senza verifiche

Quarta causa: l'assenza di una opinione pubblica informata, che faccia pressione, indichi le strozzature, ma senza piangere e lamentarsi e senza inutili ribellismi. In questo capitolo c'è anche una responsabilità dei media, pronti a segnalare e commentare quel che accade, ma meno attenti a indicare quel che non accade, inerzie, ritardi. Contribuisce a questa mancata reazione della società civile l'assenza di *think tanks*, di gruppi che studino le procedure, indaghino le cause, propongano rimedi, informino l'opinione pubblica. E non mancano neppure le responsabilità di un'accademia, di un mondo universitario dove l'analisi empirica, lo studio dei tempi, le analisi «sul campo» sono meno apprezzate delle eleganti riflessioni teoriche.

E

● **Navetta parlamentare**

In un sistema bicamerale è il passaggio ripetuto di un progetto di legge da una camera all'altra.

● **Cabina di regia**

L'ultima ha meno di un anno ed è stata istituita a palazzo Chigi con il nuovo codice degli appalti. Ma ce n'è sempre una che sta per nascere. Nella Prima Repubblica c'era il consiglio di gabinetto, il primo con Bettino Craxi nel 1983.

● **Stabilizzazione**

Dei precari, per definizione. Nella pubblica amministrazione non finiscono mai: l'ultima con la riforma Madia, per 50 mila

Quanto ci costa un sistema bloccato

Così scendiamo nelle principali classifiche

World Bank

(189 Paesi)

Paese	Posizione	Variazione 2016-2017
Macedonia	10°	▲ +2
Islanda	20°	▼ -1
Malesia	23°	▼ -5
Messico	47°	▼ -9
Mauritius	49°	▼ -17

Italia 50° ▼ -5

World Economic Forum

(140 Paesi)

Paese	Posizione	Variazione 2016-2017
Malesia	25°	▼ -7
Rep. Ceca	31°	▼ -1
Cile	33°	▲ +2
Tailandia	34°	▼ -2
Indonesia	41°	▼ -4

Italia 44° ▼ -1

Social Progress Imperative

(133 Paesi)

Paese	Posizione	Variazione 2016-2017
Slovenia	20°	▼ -1
Rep. Ceca	22°	▼ -1
Cile	25°	▲ +1
Uruguay	28°	▼ -4
Costa Rica	28°	▼ -4

Italia 24° ▲ +7

Insead

(141 Paesi)

Paese	Posizione	Variazione 2016-2017
Irlanda	7°	▼ +1
Estonia	24°	▼ -1
Rep. Ceca	27°	▲ -3
Portogallo	30°	▼ -3
Slovenia	32°	▼ -4

Italia 29° ▼ -2



E



Sabino Cassese prosegue in questo numero la riflessione sul sistema Italia avviata in estate per «L'Economia» L'ultima puntata, sulla burocrazia, lo scorso 8 agosto