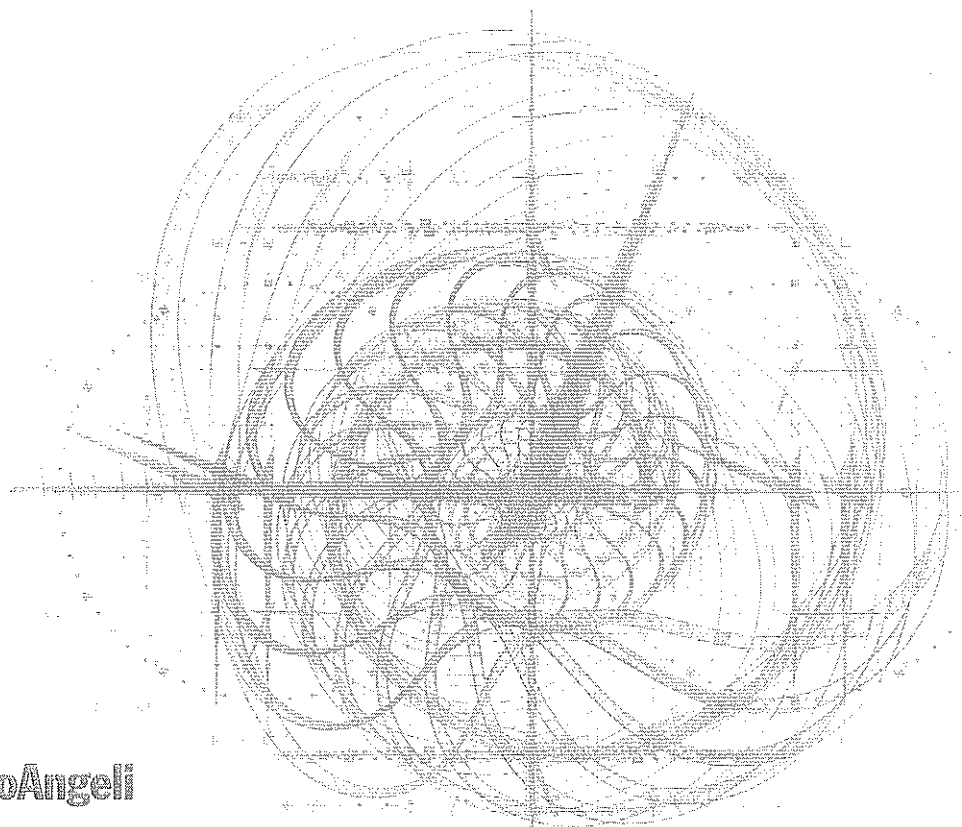


ANNO XIV
GIUGNO 2015

VENTUNESIMO SECOLO

36 | RIVISTA DI STUDI
SULLE TRANSIZIONI

TECNICI E POLITICA



FrancoAngeli

Direzione: Antonio Varsori

Comitato di direzione: Elena Aga-Rossi, Marina Cattaruzza, Piero Craveri, Mark Gilbert, Fabio Grassi Orsini, Giovanni Orsina, Gaetano Quagliariello, Antonio Varsori, Vladislav Zubok

Comitato di redazione: Giulia Bentivoglio, David Burigana, Vera Capperucci, Maria Elena Cavallaro, Valentine Lomellini, Christine Vodovar

Comitato scientifico: Roberto Balzani, Giampietro Berti, Eugenio Capozzi, Antonio Carioti, Roberto Chiarini, Simona Colarizi, Juan Eugenio Corradi, Stefano De Luca, Gianni Donno, Marco Gervasoni, Lev Gudkov, Marc Lazar, Carl Levy, Juan Carlos Martinez Oliva, Abdón Mateos, Mauro Moretti, Gerardo Nicolosi, Christian Ostermann, Kiran Klaus Patel, Roberto Pertici, Nicolas Roussellier, Hagen Schulz-Forberg, Paolo Varvaro, Olivier Wieviorka

Redazione: Michele Affinito, Emanuele Bernardi, Lucia Bonfreschi, Michele Donno, Gabriele D'Ottavio, Maria Teresa Giusti, Andrea Guiso, Marzia Maccaferri, Evelina Martelli, Tommaso Piffer, Carmine Pinto, Luca Polese Remaggi, Andrea Spiri

Contatti: *Ventunesimo Secolo*, c/o ICEDD Luiss Guido Carli, via di Villa Emiliani 14, 00197 Roma; redazionexxisecolo@gmail.com

La rivista si avvale del metodo di esame del blind referee. Ogni proposta inviata alla redazione non comporta alcun impegno di automatica pubblicazione dei contributi. Il materiale fatto pervenire alla redazione verrà inviato, in copia priva del nome dell'autore, a due qualificati studiosi dell'argomento proposto, individuati dalla redazione stessa. Acquisiti questi giudizi la redazione esprimerà una valutazione circa la pubblicabilità del contributo invitando, qualora ce ne fosse bisogno, l'autore a intervenire sul proprio contributo tenendo conto delle indicazioni dei referee. La redazione utilizza la piattaforma Ojs per la gestione del referaggio degli articoli

Si accettano articoli scritti in italiano, inglese, francese e spagnolo

VENTUNESIMO SECOLO è indicizzato in: Catalogo italiano dei periodici/Acnp, Ebsco Discovery Service, Google Scholar, ProQuest Summon

Testimonianze

SABINO CASSESE

Farò due ordini di riflessioni, il primo riguardante i profili storici (come si è posto in Italia il problema dei rapporti tra tecnica e politica), il secondo la situazione attuale. Ma avverto che esaminerò i problemi in termini generali, non come normalmente si presentano oggi in Italia, come utilizzazione in funzioni di governo di persone che non siano membri del parlamento o professionisti della politica.

Nel 1948, Benedetto Croce scrisse un articolo intitolato *Il ricorso ai competenti nelle crisi storiche*, in cui evocava la Francia del 1870-'71, quando si faceva appello a persone come Hippolyte Taine, noto storico e politologo, e ricordava la sua esperienza di filosofo nel Consiglio dei ministri presieduto da Giovanni Giolitti, che lo apprezzava per il suo buon senso. Un politico che apprezzava un filosofo, un tecnico.

Giolitti stesso arrivò alla politica a quarant'anni. Prima era stato un tecnico, amministratore pubblico, al Consiglio di Stato, alla Corte dei Conti, al ministero dell'Interno. Orlando era professore universitario, Nitti era professore universitario, lo erano anche De Stefani, Rocco, Beneduce, Dossetti, Moro, Fanfani; lo sono stati Einaudi, Amato, Monti. Ed erano tecnici anche Menichella, Badoglio, Carli, Ciampi. Per sessant'anni, dopo l'unità, abbiamo avuto militari quali ministri o sottosegretari.

Da questa rapidissima rassegna si può notare la presenza di tecnici prestatati alla politica, di tecnici passati alla politica, e anche la presenza, nella politica, di pseudo tecnici, cioè di esperti che non sono tecnici della funzione per la quale sono chiamati nel governo.

La mia prima conclusione è che quello dei rapporti tra tecnica e politica non sia un problema solo attuale; è stato una costante nella storia dello Stato italiano. Si è fatto ricorso a tecnici perché c'era bisogno di competenti (si noti la differenza terminologica: nel secondo dopoguerra, si parlava dei

“competenti” in politica, poi si è adottata una diversa terminologia; tuttavia, la fenomenologia è la stessa).

Aggiungo che qualche volta vi è stato anche un abuso dei tecnici nella politica: Badoglio non fu chiamato perché era un militare, ma perché dava sicurezza al Re, per eseguire i suoi ordini e per ricostituire l'ordine infranto dello Statuto Albertino.

Passo ad un secondo ordine di considerazioni, più complesso, relativo al modo in cui si pone oggi il problema. Questo, specialmente in Italia, è largamente enfatizzato, probabilmente in modo sbagliato, per motivi che passo subito a spiegare.

Primo motivo: secondo le categorie aristoteliche, quella che noi chiamiamo democrazia in realtà è una oligarchia controllata da periodiche elezioni. Non esiste un potere diretto del popolo, perché le decisioni (le leggi) sono prese da persone a ciò delegate.

Nelle democrazie, poi, sono introdotti elementi di temperamento che, con una terminologia usata negli Stati Uniti, vengono chiamati “istituzioni non maggioritarie”, o “antimaggioritarie”: per esempio, le autorità indipendenti e i giudici. Queste servono a temperare la democrazia e a ostacolare la tirannide della maggioranza. Quindi, all'interno della democrazia va inserito un contrappeso, per evitare che la maggioranza opprima le minoranze, che si verifichi, cioè, il paradosso già indicato da Condorcet: 49 uguale zero, 51 uguale 100.

Seconda conclusione: la versione diffusa della democrazia, ridotta all'espressione della volontà popolare, è sbagliata. Occorre anche considerare il temperamento della democrazia costituito dalla tecnica.

Che cosa sono, per il non formalista, i think tanks americani? Chi sono gli Higher civil servants inglesi, se non un temperamento della democrazia? I think tanks americani sono molto più importanti di molti membri dell'esecutivo, fanno parte del governo in senso sostanziale. Ricordo che negli Stati Uniti chi è membro dell'esecutivo non può essere membro delle assemblee parlamentari. Se nel paese che ha insegnato la democrazia moderna esiste la regola che un membro dell'esecutivo non possa essere parlamentare, perché ci stupiamo che, in Italia, siano membri del governo persone non provenienti dalle file parlamentari, chiamati a quel posto quali esperti o tecnici? La prassi che vuole un cursus honorum che va dal parlamento al governo non è prevista neppure dalla Costituzione: questa non richiede la qualifica di membro del parlamento per assumere la carica di ministro.

Vedete quanto errato sia il modo tradizionale di impostare il tema dei rapporti tra tecnica e politica.

Max Weber, l'anno prima della sua morte, tenne una conferenza in una libreria di Monaco, intitolata *Politik als Beruf*. *Beruf* vuol dire vocazione e professione. Lì Weber stabiliva un parallelismo tra il politico professionista (la politica professionale) e la burocrazia specializzata, spiegava l'importanza dei giuristi e degli avvocati come parte dello stesso corpo, persino l'importanza dei circoli di notabili come temperamento della democrazia in senso puro, cioè del potere di decisione rimesso esclusivamente nelle mani dei politici. Nella stessa amministrazione tedesca odierna si distingue tra *Beamte* e *Politische Beamte*, cioè tra il funzionario e il funzionario politico.

Terza conclusione: la tecnica fa parte della democrazia; senza la tecnica, la democrazia non funziona, può essere addirittura pericolosa.

MARTA DASSÙ

Tecnica e politica sono due ingredienti fondamentali nella dinamica democratica odierna. Lo sono, aggiungo, con un caveat essenziale, a patto che questa dinamica funzioni. Uno dei paradossi di questi tempi è, infatti, proprio che buona parte della pubblicistica e dell'opinione pubblica riflette un'idea di segno opposto di questa commistione, in cui la coabitazione tra politica e tecnica è oltremodo difficoltosa. Già Norberto Bobbio, d'altra parte, ammoniva che un eccesso di influenza da parte di tecnici ed esperti rischia di svuotare la democrazia del ruolo dei cittadini elettori. Il punto di equilibrio tra le esigenze di democrazia partecipativa e il ruolo dei tecnici è, con ogni probabilità, raggiunto con un utilizzo sapiente della delega a favore di una oligarchia, ma con quest'ultima periodicamente sottoposta al vaglio elettorale. Nell'opinione pubblica in Italia è piuttosto radicato il convincimento che nel 2011 la politica avesse scelto di fare un passo indietro, sia per la consapevolezza di non riuscire a fronteggiare una crisi europea e internazionale, sia per una sorta di abdicazione della politica. Si è trattato, insomma, di un governo tecnico di tipo emergenziale, possibile in presenza di un vincolo esterno molto forte. Nel 2011 chiaramente c'era un vincolo europeo stringente, e una mancanza di fiducia altrettanto esplicita di Bruxelles nella vecchia classe politica italiana. Il tutto in un contesto in rapido peggioramento sui mercati finanziari globali. Ciò ha fatto sì che questo tipo di governo tecnico fosse emergenziale ma anche geneticamente "a tempo", di durata limitata, con poteri straordinari per tempi straordinari.

Un'altra idea diffusa è che i governi tecnici possano non solo gestire emergenze ma anche sanare e migliorare la politica. Questa convinzione contribuisce non poco all'impopolarità di fondo dei governi tecnici, perché

non è realistico che il "contagio tecnico" produca anche un miglioramento della politica in tempi brevi. Va poi aggiunta un'aspettativa tipicamente politica: l'idea, cioè, che si possano scaricare i costi sociali di decisioni impopolari sui tecnici, rimuovendoli dalla loro carica una volta ultimato il "lavoro sporco".

Su un piano internazionale, uno dei problemi connessi al rapporto fra politica e tecnocrazia deriva dal ruolo che le istituzioni finanziarie internazionali, in particolare il Fondo monetario e la Banca mondiale, hanno svolto a partire dalla fine degli anni Novanta. Anche se la cosa è talora negletta, il sistema internazionale non è (direttamente) democratico, e istituzioni come il Fmi e la Banca mondiale hanno, a loro volta, inciso in profondità nei processi di riforma di numerosi Paesi senza che le riforme indicate producessero gli esiti attesi. Nell'agenda delle istituzioni finanziarie internazionali è molto più semplice individuare cosa non vada. Se si provasse a definirne in positivo l'agenda, le difficoltà aumenterebbero non di poco.

Il rapporto fra democrazia e tecnocrazia, sul piano internazionale, è in effetti un nodo molto difficile da risolvere. Prima di tutto perché uno spazio democratico internazionale non esiste e la democrazia vive di sistemi chiusi. La polis, lo Stato nazionale, la legittimazione democratica come agorà legittimante non sono proiettabili sul piano internazionale.

Molte critiche a cui oggi assistiamo di matrice no global e anti establishment si basano su mitologie della democrazia diretta, della rete che tutto disintermedia. Insomma, la sostanza, la realtà è che c'è un fondamentale scarto fra istituzioni multilaterali, transnazionali, che appunto hanno un impianto per definizione tecnocratico, e la legittimità democratica che, invece, è nazionale.

I rimedi non sono facili da individuare, e forse l'unico vero rimedio è quello di aumentare il coordinamento fra governo e parlamento nel momento in cui un governo, quando si siede ai tavoli internazionali, deve assumere decisioni impegnative. Questa è una cosa del tutto possibile tenendo però conto dei rischi che ci sono. Il primo è che, esponendo i processi politici domestici a consessi internazionali, emerga una tendenza ai protezionismi e ai rigurgiti nazionalistici.

Il secondo rischio è di scordarci che la vera sfida tecnocratica alle democrazie non venga tanto da presunte caste transnazionali – mercati, banche, Fondo monetario – ma da sistemi politici alternativi che sono in realtà autocratici. Per esempio, considererei l'élite politica della Cina di oggi, che convenzionalmente chiamiamo Partito comunista cinese, una grande autocrazia confuciana. Mao abolì la tecnica alla fine degli anni Cinquanta, ma Deng Xiao Ping con la sua controrivoluzione del 1978 ha rimesso in primo piano la

competenza tecnica, senza dimenticare che la Cina si è servita della Banca mondiale e del Fondo monetario in tutte le prime fasi del suo sviluppo. Alla fine expertise e politica si sono fuse in questo modello asiatico, e la Cina di oggi in fondo sembra un po' una Singapore in scala gigante. La sfida autocratica alla lentezza delle nostre democrazie viene, dunque, da sistemi "illiberali e capitalistici", piuttosto che dai grandi poteri transnazionali.

In chiave europea, un dilemma non trascurabile è rappresentato dalla separazione fra *politics* e *policy*. Per molti versi si ha la sensazione che a Bruxelles – dove i governi nazionali siedono come attore europeo – vengano decise le politiche, ma non vi sia la *politics*. Al contrario, ai governi nazionali rimane la *politics* ma mancano molte delle *policies*.

Quale la possibile soluzione? Credo che discutere del gap democratico, come facevamo nell'era pre Lisbona, non abbia nessun senso. Nemmeno è una questione di rappresentanza parlamentare, dato che il Parlamento europeo oggi ha grandi poteri di codecisione legislativa. Le proposte sono casomai quelle di una politicizzazione ulteriore della Commissione europea. Vedremo con la Commissione Juncker se questa scelta (che fa perdere alla Commissione la sua vecchia "neutralità" tecnocratica) funzionerà. E se, con il passare del tempo, i funzionari europei verranno anche percepiti come rappresentanti.

ENZO MOAVERO MILANESI

Il tema dei cosiddetti 'governi tecnici' è importante nell'analisi della storia politica italiana. Inoltre, consente di comprendere meglio una serie di profili che rilevano dell'evoluzione delle forme di governo – da intendersi più nel senso del termine inglese *governance* – che hanno caratterizzato la guida istituzionale del processo d'integrazione europea.

Vorrei iniziare con alcune considerazioni riferite alla realtà italiana. Procederei optando per una nozione molto generica di "governo tecnico". Considererei tali i governi in cui c'è una consistente presenza di ministri non "politici"; vale a dire, di persone che, per loro abituale vocazione e attività non partecipano attivamente alla vita politica (in senso stretto) del paese, non essendo militanti di partiti o candidati alle elezioni.

In quest'ottica, sono anche io del parere che, in Italia, i "governi tecnici" vengono nominati a fronte di situazioni di emergenza. Un'emergenza la cui intensità, e persino drammaticità, possono, naturalmente, essere di natura diversa. Lo dimostrano tre esempi già richiamati da Sabino Cassese: Badoglio, di fronte alla disfatta bellica; Ciampi, dopo la svalutazione della lira e

le inchieste giudiziarie contro numerosi, importanti esponenti politici; Monti, nel pieno del devastante impatto in Italia della crisi economica e finanziaria globale.

Nei vari casi, davanti all'emergenza, il "governo tecnico" e i "ministri tecnici" sono chiamati in virtù di una loro specifica competenza e di un'immagine pubblica, ritenute necessarie per fronteggiare eventi gravi, fuori dell'ordinario. La complessità della congiuntura e l'urgenza di trovare una soluzione, richiedono entrambe le caratteristiche. E ciò, al fine di garantire una complessiva credibilità e autorevolezza che consenta di varare, speditamente, misure incisive. Misure, spesso, non facili da individuare nel merito e per di più, sovente, sgradite o, come si suole dire, "impopolari" nel loro impatto immediato sulla pubblica opinione.

Proprio per la sua natura emergenziale e contingente, un "governo tecnico" non può che avere una durata temporale circoscritta. In buona sostanza, l'idea di fondo è che svolga la sua missione specifica e, poi, lasci nuovamente le funzioni a "politici", in particolare a chi sia stato eletto nelle assemblee rappresentative. Questo sottende la tesi secondo cui un ministro "tecnico" deve operare responsabilmente, nell'esclusivo interesse pubblico generale: senza partigianerie di partito e senza essere condizionato dalle conseguenze in termini di consenso elettorale.

Tutti questi elementi, spesso teorizzati come indicativi della differenza fra governi "tecnici" e "politici", a mio parere, sono opinabili. Anche alla luce dell'evidenza empirica, sono differenziazioni labili e non è così semplice adottare un'accezione manichea. Forse, sarebbe meglio concentrarsi sul più puntuale e consistente fattore distintivo e parlare, da un lato, di "governi eletti" (con una netta prevalenza di ministri che, al momento del loro insediamento, sono membri del parlamento o comunque ricoprono cariche elettive) e dall'altro lato, di "governi non eletti".

Penso, infatti, che qualità come competenza e credibilità debbano far parte delle doti di ogni ministro, nell'evidente interesse dei cittadini. Naturalmente, al ministro "tecnico" si richiede di avere un'accentuata e comprovata competenza specifica sulla materia relativa all'incarico ministeriale conferito. Questo può ispirare fiducia – bene prezioso – nonché giovare al suo lavoro, ma non rappresenta affatto una garanzia di risultato positivo. Qualsiasi ministro non può non avere anche una buona dose di senso politico: in assenza del quale, un eccellente tecnico può rivelarsi un mediocre o un cattivo ministro.

In definitiva, sono dell'avviso che chi viene chiamato, in un sistema democratico, a svolgere funzioni di governo assume, inevitabilmente, un ruolo politico. Non può affatto astenersi dal tenere in debito conto le rea-

zioni della pubblica opinione, dei cittadini ed essere sempre in grado di spiegare le ragioni delle proprie scelte e iniziative. Nell'operare, deve costantemente confrontare le proprie convinzioni e dottrine con il bene del paese e saper rispondere, costruttivamente e con prontezza, a critiche e aspettative. Giova poco conoscere alla perfezione le questioni di cui ci si deve occupare in seno a un governo se, poi, non si è capaci di vagliare idee e iniziative alla luce dell'interesse generale e delle aspettative.

Peraltro, l'ossequio agli interessi ultimi del paese deve guidare anche un ministro "politico", al quale, però, va riconosciuta l'esigenza di perseguirli alla luce del programma politico sulla base del quale è stato eletto. Tuttavia, penso che operare con coerenza politica e onestà intellettuale, possa risultare insufficiente se un ministro "politico" si trova a essere sistematicamente tributario delle opzioni tecniche elaborate dai collaboratori e dagli esperti che lo assistono. Situazione frequente, di fronte a ogni decisione complessa che, per essere presa nella maniera migliore, richiede una capacità di piena comprensione tecnica che soltanto una solida formazione (tecnica) garantisce.

Veniamo, ora, alla peculiare evoluzione del sistema di governo rilevabile lungo il percorso istituzionale dell'unificazione europea, dalle prime Comunità europee, all'odierna Unione. La mia opinione è che offra significativi esempi di costante – direi connaturata – interazione fra apporti tecnici e politici.

Un primo profilo da considerare, riguarda lo stesso incipit del processo di costruzione di un'Europa unita che, a ben vedere, prende le mosse proprio da un disegno "tecnico-politico" Jean Monnet è la sintesi del "tecnico" capace di elaborare e far approvare un piano di grande valenza politica – addirittura, storica – fondato su meccanismi e tappe di natura eminentemente tecnica.

Quando si costituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (1951), nasce il primo esempio di integrazione europea attraverso un trattato di tipo industriale che porta sei nazioni a porre due comparti manifatturieri, due materie prime fondamentali sotto un'Alta autorità comune, dotata di vastissimi poteri. Il rilievo tecnico dell'accordo sta nell'ottimizzare le sinergie produttive e commerciali; mentre quello politico, risiede nel valore simbolico della strettissima collaborazione fra Stati ex nemici, in settori chiave, rappresentativi delle rivalità che li avevano contrapposti nei decenni precedenti. Tutti valori che ritroviamo nella famosa dichiarazione politica di Robert Schuman del 9 maggio 1950.

In seguito e per scelta – direi – deliberata, durante almeno 35 anni, le Comunità europee (Ceca, Cee ed Euratom) sono governate in un quadro

generale e lungo linee operative di natura – apparentemente – più tecnica che politica.

In effetti, la componente predominante e di gran lunga più visibile dell'azione europea consiste in molteplici azioni volte a creare, per esempio, un mercato aperto agli scambi e alla libera concorrenza, un'unione doganale, comuni politiche pubbliche in settori chiave come agricoltura, trasporti e commercio internazionale. Peraltro, parallelamente, in maniera meno eclatante, la cooperazione è via via estesa ad aree non strettamente economiche, né incluse nel disegno originario, (come la tutela dell'ambiente, la cultura) e ci si dota di simboli (per esempio la bandiera blu stellata e un "inno" europeo) tipici degli Stati. Così si attribuisce, progressivamente, alla Ce una visibilità quasi da Stato. Significativa, al riguardo, è anche la partecipazione del presidente della Commissione europea a molte istanze internazionali (per esempio, l'allora G7), accanto ai leader nazionali, ma in esplicita rappresentanza della Ce.

Questa evoluzione, fra apparenze e realtà istituzionali, è personificata – nonché, secondo la mia comprensione, ispirata e perseguita – da Jacques Delors. Presidente per dieci cruciali anni della Commissione, fra il 1984 e il 1994, Delors è un eccellente esempio della capacità del sistema di formazione francese di preparare ottimi tecnici in grado di assumere funzioni politiche di governo; cosa che spesso accade, sia a livello domestico che internazionale. Fra l'altro, è l'ultimo presidente della Commissione a non essere stato, in precedenza, primo ministro nel proprio paese, bensì un ministro delle Finanze, noto per la sua competenza nella materia.

La stessa Commissione europea, benché venga, correntemente definita "esecutivo", per lungo tempo, rimane un organismo sostanzialmente tecnico ed è in quest'ottica che assume anche le funzioni dell'Alta autorità della Ceca. La sua vocazione è di servire e affermare l'interesse generale comunitario, facendo le proposte necessarie; mentre sono i governi degli stati membri, in seno al Consiglio, che esercitano la – più politica – potestà sulle opzioni legislative finali. Questa configurazione trova un certo riscontro empirico nei *background* di molti fra i suoi stessi membri che si succedono negli anni. Anzi, non di rado, proprio i più tecnici e specificamente competenti fra loro, sono risultati maggiormente influenti ed efficaci.

La situazione inizia a cambiare con la firma dell'Atto unico europeo (1986), che attribuisce un ruolo più incisivo al Parlamento europeo e rende così più politico l'assetto della Ce. I primi trattati avevano previsto di istituire solo un'Assemblea, rappresentativa dei popoli europei, dotata di funzioni meramente consultive, della quale facevano parte dei delegati dei parlamenti nazionali. Nel 1979, per la prima volta, i parlamentari europei sono

eletti a suffragio universale diretto e con l'Atto unico, acquisiscono, in un certo numero di materie, il ruolo di co-legislatore, accanto al Consiglio. La svolta è di primario rilievo, da un punto di vista costituzionale: la Ce diventa più democratica e legittima agli occhi dei cittadini.

Di conseguenza, il contesto operativo muta anche per la Commissione europea e dunque, per la forma di governo comunitario. Poiché si moltiplicano i suoi interlocutori politici e si trova, in particolare, a rispondere a un Parlamento europeo eletto ad hoc, la Commissione deve dar prova di maggiore sapienza politica, integrandola con la propria tradizionale perizia tecnica. La diversa realtà incide tanto sull'esercizio delle funzioni esecutive, quanto sul peculiare, e esclusivo, diritto/dovere di iniziativa legislativa.

Un'ulteriore evoluzione – di solito, più percepita – avviene con il Trattato di Maastricht (1992) che istituisce l'Unione europea. La nuova entità, ricomprende le Comunità europee preesistenti (più tardi, con il Trattato di Lisbona del 2007, le assorbirà, quasi interamente) e accentua il passaggio del processo di integrazione verso un assetto di governo politico più compiuto. Naturalmente, a questo passaggio, non è estranea la rivoluzione determinata dalla caduta del muro di Berlino e dal diverso quadro internazionale che si profila in Europa.

Coerentemente, il Trattato di Maastricht, e tutti i successivi trattati europei, continuano ad ampliare le competenze del Parlamento europeo, quale depositario della legittimità democratica dell'Unione. Da una parte, un ruolo sempre crescente di legislatore. Dall'altra, il compito nuovo e incisivo di votare la fiducia alla Commissione europea, unito a un'estesa facoltà di sindacato parlamentare, nonché al potere di censura ("sfiducia") della stessa Commissione.

Lungo questa linea, l'ultimo sviluppo è recentissimo e attiene alla scelta dei partiti politici europei (fondata su una non esplicita disposizione del Trattato sul funzionamento dell'Ue) di presentarsi alle elezioni 2014 del Parlamento europeo ciascuno indicando un candidato di punta (definito *Spiitzenkandidat*) per la guida della Commissione.

Alla luce di quanto sopra, ci si deve chiedere se, attualmente, il sistema di governo – in senso lato e complessivo – dell'Unione europea si configuri come pienamente "politico", ovvero se gli elementi riconducibili alla sfera "tecnica" continuino a prevalere, come in passato. Credo che la risposta non sia immediata, né univoca, per una serie di ragioni.

La prima riguarda la variegata e peculiare missione istituzionale della Commissione, tuttora perno funzionale dell'Unione. Continua ad avere il monopolio dell'iniziativa legislativa Ue: il motivo di fondo è che – come alle origini del processo d'integrazione – le si attribuisce, in buona sostan-

za, una specifica competenza "tecnica" e un'esplicita vocazione a perseguire l'interesse generale europeo, che sembrano non essere riconosciute neppure ai parlamentari europei. Si tratta di un postulato ordinamentale, a mio parere, oggi molto meno giustificato che in passato, specie se comparato a quanto accade a livello degli Stati. Inoltre, alla Commissione sono conferiti incisivi poteri (ad esempio, in campo antitrust) che, in sede nazionale, la stessa legislazione Ue richiede che siano conferiti a entità (le cosiddette "autorità") indipendenti dal governo, vale a dire dalla "politica". Al contrario, la Commissione è, al medesimo tempo, esecutivo e "authority": situazione suscettibile di determinare un conflitto d'interesse operativo. Infine, non è possibile non riferirsi al peso estremamente rilevante che, da sempre, ha la struttura amministrativa dell'Ue. Un peso singolare, che non ha eguali nell'ambito degli Stati. Non penso unicamente ai funzionari della Commissione (la cui influenza oggi è inferiore al passato), bensì anche al ruolo degli organismi preparatori delle deliberazioni del Consiglio e segnatamente, al Coreper (il comitato dove siedono i rappresentanti permanenti, funzionari dei governi degli Stati membri Ue) e al Comitato economico e finanziario (Cef, che riunisce i direttori generali del Tesoro dei vari paesi).

Una seconda ragione attiene al ruolo propulsore e di supplenza che, nella tradizione europea (intesa come Ce e Ue), hanno sovente assunto istituzioni esplicitamente non politiche. Mi riferisco alla Corte di giustizia, la cui giurisprudenza si è affermata quale vera e propria fonte del diritto Ue; una fonte peculiarmente innovativa e parallela alla legislazione (del Parlamento europeo e del Consiglio), altrettanto vincolante per la sua valenza, sovente, erga omnes, ben al di là delle parti della causa giudicata. Penso anche alla Banca centrale europea e alle iniziative, ad ampio raggio, che ha portato avanti durante la crisi economica e finanziaria globale. Senza queste azioni, che possiamo solo definire "tecniche", l'Unione sarebbe molto meno efficace e l'Europa risulterebbe meno unita.

C'è poi un terza ragione, rilevante dal punto di vista della pienezza della legittimità democratica dell'assetto istituzionale Ue. Per quanto concerne la Commissione europea, si già indicato come l'iter di nomina dipenda sempre di più dal Parlamento europeo. Tuttavia, i suoi membri non sono sempre scelti fra i membri di quest'ultimo o fra gli eletti in assemblee rappresentative degli Stati. Dunque, non è infrequente la presenza di commissari che definiremmo "tecnici", in base alla nozione più sopra adottata. Per quanto riguarda, poi, gli organi schiettamente politici dell'Unione europea, non può non rilevarsi che, sebbene certamente democratici, presentano non poche atipicità rispetto agli schemi classici. Il Parlamento europeo è eletto su base esclusivamente nazionale e senza una rigorosa proporzionalità numerica con la po-

polazione di ciascun Paese. Inoltre, negli Stati di maggior dimensione, i collegi elettorali sono così grandi che il legame funzionale di rappresentanza fra cittadini e deputati risulta molto diluito; per poi diventare, durante il mandato, estremamente tenue. Ricordo anche, come già sottolineato, che non esiste l'iniziativa legislativa parlamentare. Il Consiglio – l'altra "camera" dell'Unione – è composto dai vari ministri nazionali, competenti per la materia oggetto di ciascuna sua riunione: essi, nella loro azione politica, rispondono ai rispettivi parlamenti nazionali. Dunque, se quest'ultimi non esercitano un controllo adeguato su ciò che accade nelle sedi europee, è possibile che i ministri si sentano in una sorta di "libera uscita". Incontrandosi fra colleghi, con il medesimo portafoglio, possono prendere insieme decisioni che non sarebbero mai riusciti, individualmente, a imporre all'interno dei loro rispettivi governi; tutte decisioni che, in seguito, vincolano il legislatore nazionale.

A tale specifico riguardo, mi permetto di ricordare che, avendo presente proprio questa situazione, mi ero molto impegnato in parlamento (quale ministro per gli Affari europei), affinché nella nuova legge n. 234 del dicembre 2012, fosse prevista e disciplinata – come è avvenuto – la facoltà delle Commissioni parlamentari competenti di chiamare ciascun ministro a riferire, prima e dopo le riunioni del Consiglio Ue alle quali partecipa. Oggi, in tali occasioni è possibile emanare atti di indirizzo politico o esprimersi sulla condotta del ministro in ambito Ue. Un'opportunità che dovrebbe anche rendere più scorrevole l'iter di recepimento delle norme europee nel nostro ordinamento.

Quest'ultimo è un momento dolente, perché malgrado i rappresentanti italiani votino il più delle volte a favore delle direttive Ue al Consiglio, sono numerose le difficoltà che insorgono al momento di recepirle in Italia, cagionando estenuanti dibattiti e molteplici procedure d'infrazione. Sono convinto che sia meglio sollevare i legittimi problemi nazionali, mentre un progetto di direttiva è ancora in discussione nelle sedi Ue, piuttosto che farlo dopo, quando si può cambiare poco e si rischiano violazioni del diritto Ue, con le relative gravose sanzioni. Invece, anticipando il dibattito nel parlamento nazionale, si creano le condizioni per influire, nei tempi corretti, sul risultato legislativo in seno al Consiglio Ue. Nel contempo, si può iniziare ad approfondire la comprensione degli articolati testi europei cosicché, una volta approvati, li recepiremo a dovere e speditamente nell'ordinamento nazionale. In questa rilevante prospettiva, il disposto della legge n. 234, dota l'Italia di uno strumento normativo all'avanguardia, per migliorare la qualità della nostra partecipazione all'Unione europea.

Volgendo lo sguardo al futuro, penso che la ricordata novità della scelta di presentare alle elezioni europee del maggio 2014 dei candidati di punta

(*Spitzenkandidaten*), per la posizione di presidente della Commissione, in nome di ognuno dei principali partiti politici europei, stia imprimendo un'ulteriore spinta evolutiva al sistema Ue, così come avvenne con l'introduzione del suffragio universale diretto per il Parlamento europeo, alla fine degli anni Settanta. Una tale spinta va decisamente nella direzione di attribuire una natura più nettamente "politica" alla stessa Commissione e di conseguenza all'intero sistema di governo dell'Unione.

Con un presidente indicato dal partito che vince le elezioni nei numeri totali (derivati dalla somma dei distinti risultati nazionali) e confermato dal Consiglio europeo e da un voto del Parlamento europeo, la Commissione (a sua volta, investita dai due organismi) assume connotati all'evidenza "politici". In particolare, le sue linee d'azione politica, e non solo le sue opzioni tecniche, possono, a pieno titolo, formare oggetto del sindacato parlamentare e della stessa "mozione di censura".

Diventa così rilevante anche la maggioranza che, al Parlamento europeo, sostiene la Commissione. Considerati gli equilibri e la lunga tradizione che vede i più importanti gruppi politici cooperare, non siamo ancora arrivati a una Commissione schiettamente "partigiana", ma la distinzione si attenua. In effetti, già oggi, una nutrita compagine di forze presenti nel Parlamento europeo, dichiaratamente non appoggia l'attuale Commissione, assumendo il ruolo sostanziale di un'opposizione. Contrarietà e sostegno sono oramai esplicitamente motivati da ragioni di consenso o dissenso politico, verso un'istituzione ritenuta "politica", e nient'affatto, o pochissimo, condizionati da considerazioni circa la sua effettiva competenza tecnica. Una competenza che, in realtà, continua a essere benvenuta e molto opportuna, data l'estrema complessità delle normative e delle politiche pubbliche europee.

A prescindere da quest'ultimo rilievo, va sottolineato come l'affermarsi di una connotazione "politica" della Commissione europea, e la correlata dissolvenza della sua veste "tecnica", si siano concretizzati sempre più attraverso il prisma del suo rapporto con il Parlamento europeo. È quest'ultimo, quale depositario del suffragio dei cittadini e grazie a un ruolo progressivamente più incisivo, che sancisce la natura "politica" della Commissione e dei suoi atti.

Un divenire che presenta un'indubbia matrice dal marcato denominatore democratico, ma che non elimina – anzi, rende più urgente – la necessità di risolvere, con opportuni interventi normativi, alcuni nodi istituzionali, specie con riferimento alla Commissione europea.

Così – riprendendo gli esempi fatti più sopra – come è possibile conciliare una Commissione espressa da un'organica maggioranza politica di parte, con l'esercizio delle attuali funzioni di autorità, di regulator impar-

ziale in svariati settori sensibili. Pensiamo al caso più noto: le decisioni a tutela della libera concorrenza, con valore di titolo esecutivo (salvo adire la Corte di giustizia); è immaginabile che un siffatto potere super partes spetti a un organo politico? Quali sarebbero le garanzie di obiettività, di garanzia dell'interesse generale? Non a caso – lo ripeto ancora – le stesse direttive e regole Ue in materia, chiedono che in ambito nazionale, simili compiti siano conferiti ad autorità indipendenti dai governi politici. Del pari, se la Commissione diventa istituzionalmente politica e partigiana, è logico che conservi il monopolio dell'iniziativa legislativa in ambito Ue? Dato che rappresenterebbe la visione europea di una parte, non dovrebbe condividere tale facoltà di iniziativa con il Parlamento europeo e per verosimile equilibrio, con il Consiglio.

Per trovare una soluzione a questi problemi, alle inerenti contraddizioni, non basta, “buttare il cuore (europeista) oltre l'ostacolo” e operare a livello di prassi evolutive. È indispensabile emendare gli attuali testi base, in particolare il Trattato sul funzionamento dell'Ue. Operazione – come è noto – non semplice: serve un'apposita Conferenza intergovernativa, un voto unanime di tutti gli Stati membri dell'Unione, una ratifica parlamentare in ciascuno di essi, probabilmente, assortita di non pochi referendum.

Tuttavia, restare nel limbo, in una crescente zona grigia che non ha termini di paragone, non giova alla certezza del diritto all'affidabilità complessiva del sistema Ue. La mia conclusione è che il cammino sia ancora articolato e nient'affatto semplice. Ciò malgrado, sono convinto che bisogna trovare il coraggio di intraprenderlo, andando avanti nel perfezionamento dell'unificazione europea. L'attuale impopolarità del processo d'integrazione sarà superata unicamente con un compiuto salto di qualità politico e democratico, che coinvolga quanto più possibile i cittadini (per esempio, proprio con un referendum, come già si fa in molti Stati) e sia pienamente comprensibile ai loro occhi.

FILIPPO PATRONI GRIFFI

Chiedersi se ci sia, oggi, una sfida tecnocratica alla democrazia significa confrontarsi con un tema di particolare attualità non soltanto nel dibattito politico italiano, ma in quello che investe altri paesi dell'Europa, le sue istituzioni e organismi di grande rilievo per la vita istituzionale comunitaria (Bce, Fmi).

Limitando la riflessione alla situazione italiana, la questione del ruolo delle amministrazioni pubbliche può essere articolata in due tematiche:

l'una, a monte, riguarda la burocrazia pubblica, segnatamente sotto il profilo della elaborazione delle politiche pubbliche e della loro attuazione; l'altra, a mio avviso marginale nell'economia del fenomeno ma non sul piano ordinamentale, concerne, a valle, il sindacato sulle decisioni assunte dai pubblici poteri ad opera del giudice amministrativo. A rigore, questo secondo aspetto non avrebbe nulla a che vedere con la burocrazia – la giustizia amministrativa non rientra nell'apparato amministrativo, semmai ne controlla l'operato – e assai poco con l'elaborazione e l'attuazione delle politiche pubbliche: semmai, quanto al secondo aspetto, la giustizia amministrativa è preposta ad assicurare la corretta attuazione delle decisioni (legittime) assunte nella sede politico-amministrativa. Ma poiché ormai il tasso di approssimazione di cui si nutre il dibattito pubblico consente un livello di genericità nell'analisi dei fenomeni ispirato a un principio di onnicomprensività (per usare un eufemismo), faremo un cenno anche alla giustizia amministrativa.

La consapevolezza della compenetrazione tra politica e amministrazione, nella dottrina italiana, risale quanto meno a Mortati, il quale, a proposito di quell'attività di indirizzo politico che si svolge all'interno di un ministero e si colloca a ridosso dell'attività amministrativa, parla di "indirizzo politico minore"; ed è presente in quella dottrina (per esempio Sandulli) che tende a distinguere tra funzione amministrativa e funzione di governo. Dunque, in qualche modo, la politica influenza l'amministrazione e si traduce, si concretizza, in essa.

Il rovescio di un siffatto approccio muove dalla concezione weberiana dello Stato e dell'amministrazione: se si ammette, con Weber, che lo Stato è un'impresa, al pari di una fabbrica, non si può allora negare che vi siano, all'interno delle sue aree d'intervento, azioni che non possono e non devono essere caratterizzate dalla preponderanza di valutazioni di opportunità politica.

In realtà, entrambe le impostazioni muovono dalla consapevolezza, in qualche misura fisiologica, della compenetrazione, salvo a delimitarne i confini; ed entrambe avvertono l'esigenza di aree "riservate" all'una e all'altra, o quanto meno distinte l'una dall'altra.

Sicché la politica non può fare a meno dell'amministrazione: Spaventa ammoniva che la libertà va ricercata non nella Costituzione e nelle leggi politiche, bensì nell'amministrazione e nelle leggi amministrative. Questo oggi vuol dire che è nel concreto svolgersi del rapporto tra cittadino e poteri pubblici che si misura il grado di concreta libertà e il tasso di democrazia reale di un ordinamento.

Ma è anche vero che l'amministrazione non può fare a meno della politica – cioè delle decisioni espressione di una maggioranza di governo – non foss'altro perché, altrimenti, perderebbe la sua stessa legittimazione: in ultima analisi, in via diretta o mediata, la responsabilità di una scelta politica va ricondotta a un soggetto "rappresentativo" della comunità; e così è anche quando la legge demandi a un organo "non politico" una scelta politica (nel qual caso la scelta politica è avvenuta a livello legislativo con l'individuazione del soggetto responsabile).

Si può allora partire da qualche certezza schematica: le decisioni spettano alla politica; l'amministrazione deve metterle in pratica; le decisioni devono essere legittime e, per questo, esistono giudici e controlli (che, a loro volta, devono funzionare bene). Queste dinamiche sono alla base delle democrazie moderne.

In via di principio, la linea di confine sarebbe chiara: l'atto legislativo è l'atto politico per definizione, libero nei fini; l'atto amministrativo è esecutivo della scelta politica ed è rimesso alla burocrazia. Chi, nella politica, nelle istituzioni e sui giornali ragioni così è destinato o a sbattere contro il muro (ed è un suo problema) o a scardinare le istituzioni (ed è un problema di noi tutti). Così non è mai stato e meno ancora può esserlo a fronte della complessità della nostra società, dove non esistono scelte amministrative "esecutive" (che non presuppongano l'esercizio di "discrezionalità", per sua natura "politica", anche quando si affidi a valutazioni tecniche o a valutazioni demandate a tecnici) e dove il sapere tecnico è indispensabile sia nella fase di elaborazione che in quella di attuazione delle politiche pubbliche.

Il tema, quindi, è complesso e non lo si può liquidare con battute giornalistiche, travestite da opinioni politologiche, sui "poteri forti" e resistenze conservative, le quali ultime ci sono e vanno combattute, ma con intelligenza e senza scardinare l'assetto istituzionale degli apparati.

Alla luce di queste premesse, qual è il ruolo della dirigenza rispetto alle decisioni pubbliche e, quindi, quali i momenti di interferenza con la politica? Possiamo individuare due momenti.

Il primo è quello della elaborazione delle politiche pubbliche: la dirigenza concorre anche al processo decisionale, perché deve fornire, sulla base del proprio "sapere tecnico", gli elementi utili affinché la politica possa decidere bene (cioè in maniera legittima, conoscendo i fatti e conoscendo gli aspetti tecnici che sono dietro le possibili scelte: si pensi, ad esempio all'Air, nella versione UK)).

Il secondo momento è quello dell'attuazione: fisiologicamente spetta alla burocrazia l'applicazione della legge e l'attuazione delle scelte politiche. In quest'ambito si pone il problema del "necessario completamento" del

dettato normativo e dello spazio di "discrezionalità" rimesso all'amministrazione. Esiste, infatti, in primo luogo, il tema del rinvio, nelle leggi, a decreti attuativi, che costituisce un elemento di "intermediazione" nel dettato normativo e quindi nella scelta politica per eccellenza (la legge). Questo spesso si traduce nel ritardare o vanificare le decisioni della politica. Ciò, però, può dipendere sia da resistenze conservative (patologia della burocrazia), ma anche dalla presenza in certi settori di regole tecniche che variano continuamente e non possono essere cristallizzate in legge (ragione fisiologica) o, ancora, dall'incapacità della politica di trovare un punto di mediazione, con la conseguenza di scaricare la decisione al momento applicativo (patologia della politica). Per risolvere con serietà il problema, non basta declamare la prima di queste cause, ma occorre attaccare tutte le criticità. E la soluzione non è la politica libera dalla burocrazia, che vuol dire poco.

Il problema si affronta solo dando una corretta soluzione alla distinzione tra politica e amministrazione, evitando una naturale tendenza espansiva dell'una e dell'altra: la burocrazia, soprattutto a livello centrale, tende ad acquisire il controllo del "proprio" indirizzo politico e a spartirlo col governo; la politica tende ad imporsi, prevaricando la dirigenza (quando ne abbia la forza o la capacità) oppure "occupando" altre amministrazioni: quelle regionali e locali, spesso enti e autorità.

Nell'esperienza italiana, la questione è, a mio avviso, individuare il giusto punto di equilibrio tra autonomia dell'amministrazione e della sua dirigenza e autonomia delle scelte decisionali della politica. La soluzione – paradossalmente ma nemmeno tanto – anzi che nell'indebolimento ora dell'una o dell'altra, potrebbe essere quella di rafforzare l'una e l'altra: in termini di trasparenza, di responsabilità, di integrity, di preparazione professionale (questa essenzialmente per la burocrazia). Lo slogan potrebbe essere: assicurare autonomia decisionale alla politica ma "controllarla", migliorare la pubblica amministrazione.

Alla luce di quanto detto, credo che sia opportuno articolare la riflessione intorno ad alcuni punti, controvertibili e controversi, ma per me fermi:

1. Quello della distinzione tra politica e amministrazione è un principio cui non è consentito rinunciare. L'impossibilità di obliterare in toto il principio deriva, in primo luogo, dal fondamento costituzionale dello stesso, testimoniato dai lavori preparatori della Costituzione: Meuccio Ruini, illustrando quello che sarebbe diventato l'articolo 97, ebbe ad auspicare che «lo Stato non sia solo un essere politico, ma anche un buon amministratore, secondo convenienza e secondo giustizia». La ratio della separazione tra politica e amministrazione risiede, dunque, nell'esigenza di garantire l'imparzialità dell'azione amministrativa (che, come noto, rappresenta a sua

volta un principio generale stabilito dalla Costituzione, volto a evitare forme di condizionamento nella gestione della cosa pubblica a favore di determinati soggetti) e quindi il principio di uguaglianza, nonché, più in generale, a favorire il buon andamento della macchina amministrativa in termini di efficienza.

2. La distinzione è oramai nell'ordinamento dal dlgs n. 29 del 1993, è stata cristallizzata anche nel testo unico n. 165 del 2001 ed è stata più volte ripresa e confermata dalla Corte costituzionale. Si è addirittura a più riprese parlato di sancire il principio in Costituzione, ma sono molto perplesso perché certi principi, che risentono troppo delle contingenze storico-politiche nella loro applicazione, è bene che stiano fuori dalla Costituzione. Questa contiene già uguaglianza e buon andamento – che sono “valori” di scopo, nel senso falzeiano: una delle possibili declinazioni è quella della distinzione tra politica e amministrazione.

Il problema teorico della separazione tra amministrazione e politica trova la sua più immediata traduzione pratica in due aspetti:

a) nel dilemma tra burocrazia stabile o fiduciaria, che ha animato il dibattito dell'ultimo ventennio in tema di dirigenza pubblica e che, al di là delle parole, costituisce oggi il nodo politico di fondo. Quest'ultimo deve essere sciolto attraverso l'individuazione di un punto di equilibrio tra ricorso a meccanismi di *spoils system* e garanzia della stabilità dell'impiegato, della sua indipendenza da ogni influsso politico, dell'assicurazione di promozioni regolari per anzianità o per merito (M. Minghetti, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nella amministrazione*, 1881).

La più problematica è la questione dello *spoils system*. Oggi un sistema vero di spoglie esiste, a livello centrale, solo per i vertici delle amministrazioni (capi dipartimento e segretari generali, che decadono dal loro incarico se non confermati). Ma in materia la legislazione è altalenante e si intreccia costantemente con gli orientamenti della Corte costituzionale che vede con sostanziale disfavore il ricorso ad ogni forma di sistema delle spoglie.

Ora, è inutile nascondersi dietro a un dito. Rinunciare alla burocrazia professionale, e quindi al reclutamento per concorso, alla carriera, alle garanzie di stabilità del dirigente, in favore di assunzioni temporanee di estranei, incarichi dirigenziali fiduciari, revocabilità ad nutum significa semplicemente il ritorno, sotto le mentite spoglie, della lotta alla conservazione, all'amministrazione al servizio del politico di turno.

D'altra parte, non c'è il nemico della burocrazia (sana) di quell'alta dirigenza che usa il proprio sapere tecnico e le proprie competenze per ritardare o eludere le legittime decisioni della politica, che vede nella semplificazione delle procedure un attentato a piccole nicchie di potere, che pone mille pro-

blemi nella fase applicativa anzi che risolverli, che assume, in definitiva, quell'intollerabile atteggiamento sintetizzato nella formula "io resto, il ministro passa": le resistenze conservative sono il miglior viatico per le radicalismi, capaci di scardinare il sistema e il peggior nemico del serio riformismo.

La soluzione del problema non è quella di fornire alla dirigenza minori garanzie rispetto all'organo politico, bensì quella di attribuire al dirigente, anche dopo la "privatizzazione", più responsabilità e maggiore professionalità.

Gli strumenti esistono e in parte sono vigenti. Esempio: unitarietà del sistema di reclutamento (oggi reso possibile, ma non attuato, dalla riforma delle scuole) e reintroduzione del ruolo unico per assicurare mobilità ma anche una più vasta platea di scelta nell'attribuzione degli incarichi; forte riduzione dell'accesso esterno alla dirigenza e comunque scelta degli esterni sulla base di avvisi pubblici; formazione permanente; rotazione negli incarichi di maggior rilievo (senza però eccedere a danno della professionalità acquisita); retribuzioni legate anche ai risultati (sempre difficili da valutare quantitativamente) ma soprattutto alla posizione rivestita e previamente "pesata"; seria definizione degli obiettivi e valutazione del loro conseguimento (oggi l'una e l'altra affidate agli stessi dirigenti).

Ma anche la politica deve fare (correttamente) il suo mestiere: un politico, un governo, la politica tanto più sono in balia della burocrazia cattiva quanto più difettano in capacità di decidere, di vigilare sull'attuazione delle decisioni, di valutare i propri dirigenti. E qui siamo a un punto nevralgico:

b) nel ruolo degli uffici di diretta collaborazione e relativa provvista. Questi uffici – così come sono venuti delineandosi dal 1993 in poi – sono stati pensati come uffici di supporto tecnico al vertice politico proprio nella logica della separazione tra amministrazione e politica (per avere una politica "forte" di un sapere tecnico). Questa logica era coerente con l'idea della separazione e anche con la normale estrazione di coloro che a quegli uffici erano preposti: solitamente soggetti estranei all'apparato burocratico (e da questo punto di vista l'assimilazione di questi uffici e dei loro titolari "abituali" all'alta dirigenza è proprio un errore), dotati di una forte professionalità sul piano tecnico e indipendenti sia dalla politica che dall'amministrazione. Questa posizione degli uffici e la provenienza dei loro titolari può ovviamente essere messa in discussione e rivista. Ma non, a mio avviso, sulla base della lotta alle caste, non con crociate contro questa o quella categoria, non ipotizzando una rete di più o meno oscuri legami tra gli appartenenti alle categorie, ma in modo serio e istituzionale. Bisogna assicurare, in primo luogo, un serbatoio di eccellenza tecnica alla politica: il che implica ampliare il serbatoio dentro il quale poter scegliere e non restringerlo; e, al tempo stesso, implica che chi sia chiamato a que-

sti incarichi sia capace di ragionare, e ragioni, in un'ottica non "burocratica", ancorché in senso buono, ma di coordinamento delle azioni politiche e di supporto tecnico diretto alla elaborazione e all'attuazione delle politiche pubbliche.

Su questo aspetto potrò essere più breve e schematico, spero non lapidario. Se ci si può sbizzarrire, entro certi limiti, sui meccanismi decisionali delle politiche pubbliche, sul sistema delle tutele, perché di questo si tratta, non si scherza. Qui non si discute di tecnica e politica all'interno dell'amministrazione, bensì di controllo di legalità sull'operato dei pubblici poteri (e quindi sia di tecnici e sia di politici).

L'idea che il sistema delle tutele, in linea di principio, possa rallentare o vanificare le decisioni pubbliche è un'idea profondamente antidemocratica, anzi, illiberale. Bisogna spezzare questa assurda (dis)equazione "meno tutele più efficienza" (e viceversa). Si deve invece pretendere e assicurare che il sistema delle tutele sia efficiente: cioè rapido, tempestivo, svolto con livelli adeguati di professionalità (il che assicura, più di ogni altra cosa, indipendenza di giudizio).

Le tutele riguardano i diritti, ma riguardano anche il corretto svolgimento dei rapporti economici: ogni fenomeno di corruzione, o di semplice cattiva amministrazione, introduce, a livello di procedimento amministrativo e non di processo, un'alterazione della regola del rapporto economico. Cosa fa fuggire l'investitore straniero? La sospensione o l'annullamento di una gara illegittima o un'aggiudicazione frutto di corruzione che si consolidi per il mancato intervento di un giudice? Qui la giurisdizione assolve la sua funzione "strumentale", di cui parlava Calamandrei, che consiste nell'assicurare il rispetto della regola posta a garanzia di un diritto. L'alternativa, se il giudizio civile e quello amministrativo non funzionano, o sono messi da parte perché intralciano la politica e l'amministrazione, è "l'esondazione del diritto penale" (Panebianco).

La storia della giustizia amministrativa è sempre stata studiata nell'ottica di una progressiva emersione di tutela per concentrarsi, negli ultimi anni, sul tema dell'effettività della tutela. Quindi è una storia, per la verità recepita dai legislatori nazionali, anche su impulso delle Corti sovranazionali, tesa a conseguire più tutele e più controllo sui pubblici poteri. Se però si legge "il partito avverso", sembra che viceversa il problema siano proprio la tutela e il controllo sui pubblici poteri. Per fortuna ciò non avviene ovunque e meno che mai in ambito Ue, dove la tutela, anche cautelare, avverso i pubblici poteri è una condizione fondamentale per assicurare la concorrenza corretta sui mercati.

Il rapporto tra politica e amministrazioni presenta perduranti criticità – e forse è inevitabile – e richiede approfondimenti e riflessioni, anche a carattere “operativo”, cioè utili per il legislatore.

Vorrei porre, alla rinfusa, alcune di queste questioni “aperte”:

a) il primo tema è quello di rafforzare la politica e migliorare l'amministrazione. A tal fine occorre valorizzare i compiti di indirizzo e coordinamento in primo luogo a livello di governo, e quindi il coordinamento del Pcm (e della presidenza) nei confronti dei singoli ministeri. Ma il problema di fondo è che bisogna definire i compiti di indirizzo della politica mediante l'elaborazione di politiche pubbliche capaci di tradursi in seri obiettivi politico-amministrativi. Mi viene da sorridere quando sento dire che bisogna consentire agli organi politici di licenziare i dirigenti che non raggiungano gli obiettivi: ma chi lo dice ha mai letto come sono definiti gli obiettivi? E, a monte, come si elaborano le politiche pubbliche in questo paese? La dirigenza dovrebbe essere compartecipe sul piano tecnico non della definizione dei propri obiettivi (come avviene oggi) ma della elaborazione, sul piano tecnico, delle politiche pubbliche; e poi esserne fedele attuatrice: e quindi fedele non al politico ma alla politica. Un esempio di corretta compartecipazione? La politica decide come riallocare le risorse comunitarie che si liberano a seguito di una corretta utilizzazione delle stesse ad opera della dirigenza. Ancora, è compito della dirigenza inserire nei contratti pubblici obiettivi di performance che assicurino una corretta gestione dei tempi di esecuzione dei contratti (il cosiddetto *time to market* del settore privato) Va, in quest'ottica, rivisto il ruolo degli uffici di staff: creati come supporto tecnico del ministro per far fronte, nell'elaborazione degli indirizzi, agli uffici dell'amministrazione, hanno perso progressivamente il loro ruolo, stretti da improprie convergenze tra politica e amministrazione o essi stessi protagonisti di un'espansione della politica verso l'amministrazione;

b) bisogna rafforzare la professionalità dei dirigenti (e non asservirli) a livello di reclutamento, di formazione, di progressione in carriera;

c) un tema a sé è quello della dirigenza nelle amministrazioni regionali e locali: dove si assiste a una patologica e impropria ingerenza della politica, ma dove la presenza della “buona politica”, intesa come buona amministrazione, richiede probabilmente normative più flessibili che nelle amministrazioni centrali.

Concludo. Politica e amministrazione dovranno continuare a convivere e ad avere conflitti. Guai invece se la tensione venisse meno. Vorrebbe dire che quella dinamica e fisiologica compenetrazione delle due anime

della funzione amministrativa ha trovato un tacito accordo: probabilmente un "patto scellerato" a danno del cittadino.

PAOLA SEVERINO

Porre, oggi, il tema della esistenza di una sfida alla democrazia significa confrontarsi su un tema "alto" ma anche strettamente attuale. I media ne parlano soprattutto con riferimento al governo dell'economia: si lamenta, ad esempio, che le determinazioni rilevanti sulla spesa pubblica vengono di fatto sottratte ai parlamenti nazionali o meglio vengono ad essi imposte dalla Commissione Ue, dal Fondo monetario, comunque da chi è privo di mandato parlamentare per decidere sulla vita dei cittadini.

Se dall'aspetto mediatico risaliamo a quello politico, o meglio politologico, occorre osservare che, oltre all'economia, molti sono gli ambiti, dall'ambiente all'agricoltura, dall'energia alla sanità, in cui si lamenta che decisioni rilevanti per i cittadini sono assunte da freddi tecnocrati privi di mandato elettorale e magari chiusi nel segreto di comitati o commissioni in qualche parte del mondo. Il giudice Cassese ha approfondito il tema in un recente saggio: le sue idee forniscono, anche contro l'opinione comune, vari elementi incoraggianti sulla tenuta della democrazia nei confronti della tecnocrazia in uno scenario indubbiamente comunque complesso,

Anche le authority sono spesso bersaglio di critiche analoghe, fondate su un loro presunto carattere tecnocratico e su un deficit di democrazia da cui sarebbero affette.

Di sfida tecnocratica alla democrazia si parla poi talvolta in un senso meno politologico e direi più apertamente polemico, quando responsabilità di governo vengono affidate a personalità non elette e in particolare provenienti da un'esperienza comunemente definita tecnica, come è capitato di recente. Al giudice Cassese, anche sotto tale ultimo profilo, va riconosciuta un'autorevolissima voce in capitolo avendo, come noto, rivestito cariche di governo nell'ambito di un esecutivo con una consistente componente tecnica, che allora però veniva definita più semplicemente "indipendente".

È evidente che fra le due menzionate accezioni in cui la sfida tecnocratica alla democrazia viene evocata vi è una differenza radicale: i governi cosiddetti tecnici rispondono pur sempre al parlamento e al suo voto di fiducia, e in questo senso, lungi dallo sfidarlo, gli sono subordinati; sarebbe allora opportuno analizzare le ragioni per cui nel nostro sistema si vengono a creare condizioni politicamente insostenibili che determinano

il ricorso così di frequente a soluzioni alternative. D'altro canto, le decisioni dei tecnocrati di Bruxelles o del Fondo monetario possono imporsi anche quando alla guida del paese ci sia un governo politico, come è stato il caso della Grecia, dell'Irlanda o del Portogallo. E, anzi, ritengo che un merito del governo Monti sia stato proprio quello di mantenere per l'Italia una piena sovranità economica, senza il ricorso al Fondo monetario, alla Banca centrale europea e alla Commissione Ue, come invece è avvenuto nell'esperienza dei tre paesi sopra citati. Questo è stato un risultato politico, che potrei definire di primaria importanza.

La seconda riflessione ha carattere, invece, più culturale: il dibattito sulla sfida tecnica alla democrazia in un certo senso è insopprimibile oggi, perché esso rientra nel più generale dibattito sulla sfida globale lanciata dalla tecnica ad ogni cosa, non solo alla democrazia, ma alla natura e allo spirito, a tutto l'ente in generale. Questa è la posizione che in filosofia hanno notoriamente assunto persino autori del calibro di Emanuele Severino di Emanuele o Martin Heidegger. La nostra, a loro modo di vedere, e chiedo venia per ogni imprecisione, è già la civiltà della tecnica, anzi l'epoca della tecnica, l'epoca cioè in cui tutto viene assoggettato ad un progetto di indefinito accrescimento delle possibilità e delle potenzialità ispirato ad una sconsolante volontà di potenza. E questa volontà di potenza è un fenomeno tutt'altro che tecnico, a detta di tali autori, ma anzi massimamente politico. Menziono tali aspetti non certo perché noi si debba necessariamente prendere posizione al riguardo, ma mi pare appropriato inquadrare il tema anche al di là degli aspetti politici e politologici, nella più generale cornice culturale e di pensiero in cui si muove.

Un'ultima considerazione riguarda la giustizia. Ci preoccupiamo che la tecnica sia rispettosa della democrazia, intesa come processo decisionale, e questo è un bene: istintivamente mi preoccuperei, però, che essa sia rispettosa anche della giustizia, intesa come protezione di chi è più vulnerabile qui e ora. I due aspetti non coincidono. La tecnica è, infatti, abilissima nel promettere il migliore dei mondi possibili nel futuro, un mondo di risorse alimentari inesauribili, di energia pulita, di salute assicurata per tutti, e facilmente queste promesse vengono accolte come programmi politici da parte di istituzioni democratiche, sicché il conflitto fra tecnica e democrazia è risolto. Tuttavia nessun futuro radioso per alcuni giustifica un presente miserabile per altri, siano essi i nativi americani minacciati nel loro habitat da un'industria estrattiva incauta, i coltivatori minacciati da un utilizzo erroneo degli ogm o i malati di Aids in Africa minacciati dalla indisponibilità di farmaci. Pertanto questo della giustizia, del rispetto per chi è più vulnerabile, dovrebbe essere un test al quale ogni decisio-

ne tecnicamente impeccabile va sottoposta, anche a prescindere dal test sul rispetto della democrazia. Considero incoraggiante il lavoro condotto in tal senso dagli organi giurisdizionali sulla protezione dei diritti dell'uomo che, a partire dall'esperienza europea, vanno sviluppandosi anche in America e Africa, ma naturalmente la situazione è suscettibile di enorme miglioramento.