

CONVEGNO GRUPPO DI PISA
COMO, 20 novembre 2015

RELAZIONE
(Versione provvisoria)

IL GOVERNO TRA TECNICA E POLITICA: LE FUNZIONI
di
Antonella Sciortino

SOMMARIO: **Premessa.** 1.- Il ricorso alla tecnica in politica: una questione risalente.- 2.- L'espansione delle funzioni governative a cominciare da quella normativa.-3.- La politica di bilancio tra *governance* economica europea ed esercizio della funzione di indirizzo politico. -4.- La politica estera e la politica militare tra paradigmi tecnologici e nuovi assetti geopolitici. 5- Il Governo tra politica e amministrazione.- 6.-L'esperienza dei governi cosiddetti tecnici e le refluenze sulla forma di governo. 7.- Il governo Renzi e il varo di alcune riforme. Il ritorno <<potente>> della politica e le insorgenze populiste. 8.- Qualche considerazione conclusiva sul ruolo della politica tra tentazioni tecnocratiche e nuove forme di <<democrazia digitale>>.

Premessa. -Quando mi è stato assegnato questo tema ed ho cominciato a riflettere sul modo in cui impostarlo ho messo subito da canto l'idea di declinarlo attraverso un'analisi dei governi tecnici¹ che si sono succeduti nel corso della storia repubblicana italiana. E ciò per almeno due ragioni: la prima risiede nella considerazione che il tema del rapporto tra tecnica e politica nell'esercizio delle funzioni governative vada ben al di là dell'esperienza dei governi cosiddetti tecnici, l'altra è riconducibile alla stessa ambiguità insita nel concetto di <<governo tecnico>> che sembra evocare quasi una figura ossimorica, come se un governo potesse esimersi dall'assumere decisioni <<politiche>>. Ciò non mi potrà sottrarre naturalmente dal prestare particolare attenzione al *modus operandi* di certi governi che proprio per la peculiare formazione e/o composizione vedono una preponderante presenza di tecnici: in questi casi sarà particolarmente interessante verificare in che misura e come l'esercizio delle funzioni governative abbia risentito della dimensione prevalentemente tecnica della

¹ La formula espressiva "governo tecnico" fu introdotta nel dibattito politico da Bruno Visentini già a partire dagli anni '70 conferendole un significato ben preciso legato ai criteri di selezione della classe politica. Il governo tecnico non esiste – sosteneva nei suoi articoli l'allora segretario del partito repubblicano –in quanto organo squisitamente politico. Il punto è selezionare i ministri tra soggetti capaci di svolgere le funzioni cui sono preposti e non invece, come accadeva spesso, tra uomini di partito collettori solo di consenso elettorale e interessati a posizioni di potere. V. B. Visentini, *Un governo di capaci con o senza tessera di partito*, *Corriere della Sera*, 23 dicembre 1980 ed inserito nel volume ID., *Governo parlamento e partiti*, Edizioni del Circolo, Roma, 1983, pg. 31.

composizione del relativo governo. In questa prospettiva potrà risultare utile verificare se la normativa prodotta da certi governi sia stata di particolare pregio anche, ma non solo attraverso l'osservatorio sul sindacato di legittimità costituzionale su taluni settori o potrà anche risultare di qualche utilità indagare sul modo in cui la Corte costituzionale ha valutato l'incidenza della <<tecnica>> nella fase attuativa degli obiettivi politici rimessa all'apparato amministrativo dello Stato.

Più in generale quello che tenterò di fare è di esaminare il modo in cui il rapporto tra tecnica e politica si sia inverteo nell'esercizio delle funzioni governative e che refluenze abbia avuto sugli equilibri della nostra forma di governo anche in considerazione dei condizionamenti prodotti dal processo di integrazione europea soprattutto oggi in cui la tecnocrazia europea viene percepita da molti come una vera e propria sfida alla democrazia all'interno degli Stati membri.

Il *fil rouge* su cui si intende far scorrere l'indagine parte dalla considerazione che tra le due componenti – tecnica e politica – non vi sia a priori un rapporto di conflittualità o di sfida che la prima lancia alla seconda erodendo o sfilacciando il tessuto democratico delle società contemporanee. Oggi, come ieri, seppur sorretto da ragioni storiche diverse, non si può prescindere dal rapporto tra le due dimensioni che vi è sempre stato e che oggi più che mai va elaborato in modo costruttivo perché sarebbe inimmaginabile che il processo decisionale pubblico in generale e quello di governo in particolare possa svolgersi senza il supporto delle necessarie competenze tecniche che comunque devono essere gestite o meglio <<governate>> politicamente. E questo sia perché il <<sapere tecnico>> in quanto specialistico è ontologicamente frazionario e quindi necessita di essere inquadrato in un progetto più ampio che ne definisca i fini ultimi sia perché le soluzioni tecniche potrebbero essere più di una e la scelta fra di esse non può che spettare alla politica. A conferma delle precedenti considerazioni vi è la convinzione che la competenza non abbia solo implicazioni conoscitive, ma anche etiche e politiche² e quindi debbono essere necessariamente inserite in un progetto politico che abbia definito i suoi obiettivi.

In questa prospettiva assume un rilievo peculiare la cosiddetta <<rivoluzione digitale>> che è destinata a far declinare la politica secondo modelli completamente diversi rispetto a quelli finora conosciuti. Il fenomeno non è nuovo e le refluenze non solo sulla forma

² Sulle molteplici implicazioni della competenza v.C. Bianchetti, *Un diverso campo concettuale*, in A. Pizzorno, P.L. Crosta, B. Secchi, *Competenza e rappresentanza*, a cura di C. Bianchetti e A. Balducci, Roma, Donzelli Editore, 2013, pg. 6 e sul principio di maggioranza in rapporto al principio di competenza nel governo della cosa pubblica v. A. Pizzorno, *Competenza e maggioranza nel processo di decisione*, *ivi*, pg. 17 e ss. che ci sottolinea come la competenza mitiga e compensa l'applicazione spartana del principio di maggioranza.

politica, ma sull'intera società, pur non essendo ancora interamente predicibili in ragione della incessante innovazione tecnologica, hanno già prodotto profondi mutamenti della sfera pubblica³.

Può essere, infatti, osservato che ad ogni mutamento <<epocale>> del paradigma tecnologico (pensiamo al passaggio dalla centralità dello sfruttamento della terra all'utilizzo delle prime macchine industriali e alla centralità del carbone come fonte di produzione energetica ieri ed oggi alla quarta <<rivoluzione>>, quella digitale), si determini un altrettanto epocale mutamento economico, politico e sociale.

Tuttavia questo è un profilo in parte diverso rispetto alla questione del rapporto tra tecnica e politica nell'esercizio delle funzioni governative in quanto il concetto di tecnologia non è certo sussumibile in quello della tecnica. Ma non va, a mio avviso, neppure del tutto trascurato in quanto investe la stessa idea della politica, delle sue forme e della ridefinizione dei suoi spazi.

Dopo taluni brevi passaggi di carattere storico con cui vorrei evidenziare come il ricorso alla tecnica in politica non sia un fenomeno affatto recente, affronterò la parte centrale del tema in questione attraverso l'analisi delle funzioni esercitate dal governo ed in particolare focalizzando l'attenzione su alcuni settori, a mio avviso, cruciali di politica governativa. Cruciali perché se da un lato sottendono peculiari e/o maggiori competenze tecniche e/o scientifiche dall'altro sono proprio tra quelle destinate ad avere un maggior impatto sulla vita dei cittadini e quindi particolarmente bisognose di una efficace sintesi politica.

1.- La questione del ricorso ai tecnici in politica è assai risalente e si è riproposto in diverse epoche storiche: quello che è cambiato è il modo attraverso cui si presenta ed anche le ragioni ivi sottese. Se si parte dalla considerazione che ieri come oggi assumere decisioni di governo implica <<competenza>>, non infrequente è stata la tendenza a delegare decisioni complesse a tecnici ed esperti sottraendo di fatto la decisione stessa al processo di controllo democratico.

Già Platone nella Repubblica avvertiva la necessità che il governo della polis fosse affidato ai filosofi, uomini saggi e sapienti, gli unici che scalando tutti i livelli di conoscenza con un lungo percorso di preparazione ed educazione fossero in grado di elaborare e proporre il bene comune. Un'idea audace quella di Platone soprattutto in ragione del fatto che i greci del tempo consideravano i filosofi- come lo stesso Adimanto dice nel dialogo platonico - <<per lo più stravaganti>> se

³) V. S. Rodotà, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, Laterza, 1997. Questo libro scritto quasi diciotto anni fa individua già con grande nitidezza potenzialità e limiti della tecnopolitica.

non addirittura inutili agli stati⁴. Ma il ricorso ai <<competenti>> o ai <<guardiani>> (come riportano alcune traduzioni) trovava la sua ragione giustificatrice non tanto nel sapere tecnico e/o scientifico (anche quello comunque importante dato gli studi che in tale direzione dovevano essere compiuti dai filosofi-governanti) quanto nella saggezza e sapienza necessarie al governo della cosa pubblica. Pur all'interno di una concezione della politica di segno opposto rispetto a quella platonica, Aristotele distingue l'azione politica dalla tecnica (πρᾶξις): l'agire politico non potrà che essere sorretto dalla saggezza, mentre l'agire produttivo dalla tecnica⁵ ed il governo della cosa pubblica non può essere affidato solo in ragione del sapere tecnico. Non, quindi, secondo le categorie aristoteliche, una élite di competenti al potere, ma una sorta di commistione tra principio democratico e principio aristocratico coerente con la definizione che lo stesso Aristotele ha dato della democrazia, vale a dire di una oligarchia controllata da periodiche elezioni⁶.

Una vera e propria frattura epistemologica si registra nel passaggio dall'età pre-moderna rispetto a quella moderna: la nascita dello Stato moderno porta con sé anche il sorgere di un apparato burocratico stabile⁷ che affianca il governo nell'esercizio della funzione esecutiva e che la dogmatica statualistica annovera tra le sue componenti fondamentali. Il rapporto tra il burocrate specializzato e il politico non è mai stato privo di criticità sia che si trattasse di interferenze e/o condizionamenti più o meno invasivi sia che si trattasse di tutti quegli influssi diretti e indiretti che si formano in quella che Schmitt chiama l'anticamera del potere⁸. Sin dalla sua nascita lo Stato moderno inizia ad organizzarsi con una burocrazia professionale⁹ formata da soggetti che agiscono sulla base di procedure predefinite e nel rispetto di regole tecniche, come una vera e propria macchina statale, presupposto di tutti i successivi apparati tecnici¹⁰.

⁴ Platone, *La Repubblica*, libro sesto, (III, 487 a-e), a cura di F. Sartori, Laterza, Roma-Bari, 2008.

⁵ Aristotele, *Etica Nicomachea*, VI,13, 1144.

⁶ Aristotele, *Pol.* III, 1, 1275a.

⁷ Qui naturalmente ci si riferisce all'ipotesi che riconduce la nascita della burocrazia alle origini dello Stato moderno quando entra in crisi il particolarismo giuridico proprio del sistema feudale e non a quella che la rinviene già nelle civiltà antiche. V. sul punto G. Melis, *La burocrazia*, voce in *Enciclopedia Treccani, Dizionario di Storia*, Roma, 2010.

⁸ In questa anticamera o corridoio vi si possono ritrovare soggetti di vario tipo che in un modo o nell'altro cercano di influenzare l'esercizio del potere. Come si legge nella pièce di Schmitt che non c'è potere diretto dinanzi al quale non si formi <<un'anticamera di influssi diretti o indiretti, un accesso all'orecchio del potente, un corridoio verso la sua anima>>. Così, C. Schmitt, *Dialogo al potere*, Adelphi Edizioni, Milano, 2012, pg. 24-25.

⁹ Sull'importanza della burocrazia come detentrica del *potere reale* consistente <<nel manovrare l'amministrazione nella vita quotidiana>> v. M. Weber, *Parlamento e governo*, Roma-Bari, Laterza, 1993, pg. 23 (il corsivo è dell'A. ivi citato).

¹⁰ V. C. Schmitt, *op. ult. cit.*, pg. 40.

Qui nascono i primi germi di tutte quelle questioni che saranno magistralmente sviluppate da Max Weber circa la tensione tra burocrazia e potere politico, tra burocrazia specializzata e controllo democratico dei relativi processi amministrativi che per sua indole la prima tende a svolgere in una preoccupante dimensione di segretezza¹¹. In questo senso la <<competenza tecnica>> dei burocrati e/o dei *grands commis* dello Stato a fronte del dilettantismo dei politici è stato un altro dei modi attraverso cui si è presentato il rapporto tra tecnica e politica. Quando il <<peso>> della componente tecnica è pervasivo al punto che il tecnico non si limita a fornire la propria *expertise*, ma si spinge a voler indicare anche i fini dell'azione politica si sconfina nella tecnocrazia, un regime politico che per sua indole si presenta <<altro>> rispetto alla democrazia come la stessa sostituzione della prima parte del termine "demos" con quello di "tecno" sta ad indicare. Ciò non ha impedito tuttavia la commistione tra le due forme di reggimento politico in particolar modo in alcuni Paesi (Francia) dove un apparato di alti funzionari e di *grand-commis* dello Stato formati all'interno delle grandi scuole della P.A. (prima fra tutte l'ENA)¹² a cominciare dal secondo dopoguerra ha esercitato una profonda influenza sulla direzione politica statale tanto che uno degli studiosi francesi più autorevoli di questi temi ha coniato il termine di <<tecnodemocrazia>>¹³ proprio per indicare quella forma oligarchica di potere che si alimenta prevalentemente della specializzazione e delle competenze tecniche del suo apparato burocratico.

Nel corso della storia svariate ragioni hanno di volta in volta determinato l'affermarsi di governi formati e/o dominati da oligarchie tecnocratiche che in questa sede non è pensabile analizzare anche perché significherebbe contestualmente indagare sul relativo contesto politico economico e sociale che ne sta a fondamento, ma con la approssimazione che accompagna sempre qualsiasi generalizzazione può essere osservato che l'avvento della tecnocrazia si sia sempre abbinata ad un arretramento della politica o ad un suo declino con l'illusione¹⁴ che fosse l'unica via percorribile. Già in parte il XIX secolo, ma poi soprattutto il XX secolo conosce le suggestioni della potenza della tecnica in tutte le dimensioni della vita umana fino a diventare

¹¹ La segretezza delle decisioni da parte degli alti burocrati e la conseguente mancata sottoposizione alla critica pubblica costituisce la fonte maggiore della "potenza" della burocrazia. V. M. Weber, op. ult. cit., pg. 59 e ss.

¹² J. Ellul, *Il sistema tecnico. La gabbia delle società contemporanee*, Milano, Editoriale Jaca Book, Milano, 2009 per il quale la tecnica è il fattore determinante della società ancor più dell'economia e della politica.

¹³ M. Duverger, *Giano: le due facce dell'Occidente*, Milano, Edizioni di Comunità, 1973, pg. 42.

¹⁴ Di duplice illusione parla Ellul nel suo *L'illusion politique*, Table ronde, Paris, 2004, pg. 44: di quella dell'uomo politico che pensa di essere lui a fissare gli obiettivi e di dominare l'apparato statale e di quella del cittadino che, attraverso il canale della sovranità popolare, si illude di partecipare al processo decisionale pubblico.

quella che Schmitt chiama una “fede religiosa” nella tecnica. E poi continuando con il suo pensiero, l’esigenza di creare sfere neutrali e di credere che quella della tecnica sia un terreno percepito come ontologicamente neutrale più di altri si scontra con la considerazione che questa proprio perché <<è sempre strumento ed arma e serve a tutti >>¹⁵ non è neutrale. Per ciò stesso non si sottrae alla legge naturale dell’umanità che passa da un campo di lotta ad un terreno neutrale e questo, una volta conquistato si trasforma di nuovo in un campo di battaglia e nasce nuovamente l’esigenza di cercare nuove sfere neutrali.

Di segno diverso (e che comunque ci porterebbero troppo lontano) sono invece le questioni che più generalmente attengono alla selezione della classe politica o tutte quelle teorie tra cui l’elitismo che pur con i dovuti e importanti distinguo teorici tra un autore e l’altro (Mosca e Pareto prima e Michels dopo) hanno studiato il modo in cui le *èlites* e le oligarchie conquistano il potere politico.

Nell’età contemporanea la scienza e le nuove tecnologie digitali ripropongono con vesti diverse la dialettica tra tecnica e politica: se è vero che oggi i problemi politici sono problemi in prevalenza tecnici¹⁶ la cui soluzione implica un complesso processo di composizione di obiettivi spesso conflittuali con variabili non sempre interamente ponderabili, allora il punto di avvio per affrontare la questione è quello di partire dalla precondizione del nuovo ruolo sociale e politico acquisito dalla scienza e dalla tecnologia. Qui la prospettiva sembra mutare completamente e con questa gli stessi termini del problema: la questione non appare più tanto quella di quale rapporto vi sia tra tecnica e politica, quanto piuttosto del modo in cui la tecnica stia modificando gli stessi strumenti attraverso cui la politica si esprime. Ciò non significa sminuire il ruolo di quest’ultima, ma cercare di capire come la stessa possa farsi carico di gestire e temperare la componente tecnica, scientifica e tecnologica nelle decisioni collettive. Non metabolizzare questo nuovo ruolo e soprattutto non considerare le trasformazioni profonde che ha già prodotto significa arrendersi alla tecnocrazia cioè ad un sistema politico in cui i tecnici <<salgono in politica>>¹⁷ e quindi <<un regime politico in cui la decisione collettiva è nelle mani di tecnici scelti in quanto tecnici>>¹⁸. Ma questo tradirebbe quella <<ulteriorità>> che è insita – come dice Preterossi – nel concetto

¹⁵ Così, C. Schmitt, *L’epoca delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni*, in *Le categorie del politico*, Il Mulino, Bologna, 1972, pg. 178.

¹⁶ E’ quanto sostiene N. Irti, *Del salire in politica*, Aragno, Torino, 2014, pg.

¹⁷ Questa metafora utilizzata da N. Irti come titolo del suo recente libro *Del salire in politica* contiene, secondo il raffinato giurista, un’intrinseca contraddizione vale a dire la pretesa del tecnico di elevare i fini della propria competenza a fini ultimi cessando di essere tecnico e ergendosi a politico. N. Irti, *op. cit.*, pg. 15.

¹⁸ Così, D. Parisi, *Non solo tecnologia. Scienza e problemi di <<policy>>*, Il Mulino, Bologna, 1988, pg. 108.

di *autorictas* e che è necessaria alla politica se <<vuole continuare ad essere tale, ad avere qualcosa di *autonomo* da dire e da progettare>>¹⁹. In questo senso l'autorità si qualifica come l'antitecnica proprio perché deve produrre decisioni <<ultime>>, <<cioè deve farsi carico delle ragioni del Tutto>>²⁰.

2.- - Le funzioni svolte dal potere esecutivo nel nostro ordinamento sono assai eterogenee ed anche disomogenee in conseguenza soprattutto del fatto che la funzione esecutiva, pure per ragioni storiche, viene individuata in via residuale rispetto a quella legislativa e a quella giurisdizionale e si può affermare che non si integra in atti tipici. All'espansione delle funzioni governative in varie direzioni ha dato un impulso decisivo l'individuazione della funzione di governo sulla cui scorta è stata elaborata quella di indirizzo politico²¹, quale quarta funzione²², ulteriore rispetto alle tre tradizionali e che sospingono il governo al di là della funzione meramente esecutiva tipica del liberalismo ottocentesco. Infatti, a differenza che nel costituzionalismo liberale in cui vi era la tendenza a contenere le funzioni del potere esecutivo entro l'alveo perimetrato dalla teoria montesqueiana, dal XX secolo in poi si assiste ad una progressiva espansione delle funzioni del governo fino al punto che gran parte della funzione legislativa ascrivibile *ratione materiae* al potere legislativo viene nella sostanza sussunta dal governo²³. I dati che ci consegna la prassi lo confermano: le leggi vere e proprie sono meno di un terzo del totale e la normativa a cui si ricorre maggiormente è rappresentata dai decreti legislativi²⁴ e dalla decretazione d'urgenza con le intuibili

¹⁹ Così, G. Preterossi, *Autorità*, Il Mulino, Bologna, 2002, pg. 10.

²⁰ Così, G. Preterossi, *op. ult. cit.*, pg. 11.

²¹ La letteratura relativa all'indirizzo politico è assai vasta. Qui è sufficiente rinviare a C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Anonima romana editoriale, Roma, 1931, pg. 14 e ss. ; V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi Urbinati*, 1939; E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit.; M. Dogliani, *Indirizzo politico*, Jovene, Napoli, 1985; ID., *Indirizzo politico*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VIII, Utet, Torino, 1993, pg. 244 e ss.

²² In questo senso v. C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (1931), ristampa con prefazione di E. Cheli, Giuffrè, Milano, 2000, pg. 7 e ss. In questa prospettiva in riferimento alla teoria di Mortati v. M. Dogliani, *Indirizzo politico*, *op.cit.*, pg. 192.

Sull'indirizzo politico come insieme di "fini" e "regole generali" che informano l'attività del governo, ma ricostruibili solo a posteriori in quanto deducibili dagli atti concreti del governo v. C. Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e ministri*, Edizioni Universitarie, Roma, 1942, 68.

²³ Sul *gap* tra teoria e prassi nell'attività normativa del governo e sul <<mito>> del governo come mero esecutore delle decisioni delle assemblee legislative di cui vi è traccia anche nei lavori dell'Assemblea costituente v. M. Cartabia, *Legislazione e funzioni di governo*, in *Riv. dir. cost.*, 2006, pg.

²⁴ V. da ultimo gli scritti contenuti nel focus che la rivista *Federalismi* n. 3 del 2015 dedica alle fonti del diritto.

refluenze negative non solo sulla forma di governo, ma sulla stessa forma di stato.²⁵

Mi è sembrato più conducente, non dovendo discuterne *tout court*, ma in una prospettiva peculiare al fine di capire in quale misura e con quali refluenze la componente tecnica incida nel processo decisionale governativo, individuare dei settori cruciali di politica governativa e analizzare come, nell'esercizio delle funzioni governative di volta in volta prese in considerazione, si sia inverato il rapporto tra tecnica e politica.

Anche se la funzione normativa taglia trasversalmente le svariate funzioni che il governo esercita e quindi non la esaminerò isolatamente, ma di volta in volta quando verrà in rilievo, tuttavia qualche considerazione in proposito vale la pena di fare. La lente utilizzata è quella del rapporto tra valutazioni tecniche e valutazioni politiche nella scelta del tipo di atto da adottare. Partirò da un esempio tratto dalla cronaca politica: quando il governo Renzi iniziò a discutere della riforma della scuola annunciò che intendeva operare con un decreto-legge con il quale voleva immettere in ruolo tutti gli iscritti nelle graduatorie provinciali ad esaurimento in aggiunta agli idonei dell'ultimo concorso con l'obiettivo di porre fine al precariato della scuola. Solo in un secondo momento, anche a seguito della conflittualità creatasi attorno al tema, e stretto dall'opposizione che accusava il Presidente del consiglio di decisionismo, il governo, *melius re perpensa*, decise di presentare un disegno di legge poi sfociato, come è noto, nella l. del 13 luglio 2015 n. 107 (recante "Profili del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti"). La scelta tra una fonte del diritto e un'altra, e in questo caso, tra un atto normativo di grado primario del governo peraltro di natura emergenziale e una legge formale ordinaria, è una questione di tecnica o di politica? A mio avviso di entrambe: è una questione di tecnica atteso che ciascuna fonte è assistita da un regime giuridico che ne disciplina requisiti, efficacia, iter formativo, contenuti ecc. e quindi la scelta verso un tipo di atto piuttosto che un altro ha imprescindibili implicazioni tecniche; è una questione di politica in quanto nella specie il *revirement* sul tipo di fonte sottende una precisa scelta politica ed in questo caso, volendo accedere ad una interpretazione in *bonam partem*, le valutazioni politiche potrebbero essere state quelle di non voler sottrarre al dibattito parlamentare una riforma sistemica, ordinamentale. Sempre volendo porci in questo orizzonte interpretativo, la scelta iniziale (decreto-legge) del governo poteva avere una sua giustificazione tecnica in special modo in

²⁵ V. A. Simoncini, *Il potere legislativo del Governo tra forma di governo e forma di Stato*, in www.gruppodipisa.it

considerazione dell'allora imminente pubblicazione di una <<storica>> sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea²⁶ da cui risulta che la normativa italiana sui contratti di lavoro a tempo determinato nel settore della scuola è contraria al diritto dell'Unione europea²⁷ e quindi dalla straordinaria necessità ed urgenza di provvedere ad immettere in ruolo i precari tant'è che il decreto legge conteneva anche (art. 12) un piano assunzionale straordinario.

Il rapporto tra tecnica e politica nell'esercizio della funzione normativa da parte del governo può essere analizzato da varie angolature, da quella relativa alla scelta del tipo di atto a quella concernente la qualità <<sostanziale>> e i contenuti dell'atto stesso a quella relativa alla tecnica redazionale dell'atto normativo. Tutti e tre i profili aprono scenari teorici di grande complessità che non è pensabile approfondire in questa sede, ma per lo meno sui primi due vorrei fare qualche rapida riflessione utile ai fini dello svolgimento del tema che ci occupa.

Sotto il primo profilo la scelta del tipo di atto normativo (oltre quanto già detto prima) è fortemente condizionante e declinato attraverso il rapporto tra tecnica e politica ci rimette dei dati preoccupanti. Mi riferisco in primo luogo a tutte quelle misure adottate dal Governo italiano di contenimento della spesa introdotte nei notissimi decreti-legge Salva-Italia, Cresci-Italia ed altri ancora, o ai decreti del Presidente del consiglio a contenuto non regolamentare che incidono su fonti primarie postergando ad esempio l'efficacia di diverse disposizioni di incremento di entrata e di contenimento della spesa o tutti quei decreti-legge che, anticipando parti della manovra finanziaria, vengono trasfusi in maxi-emendamenti²⁸ su cui viene poi posta la questione di fiducia al momento della conversione in legge²⁹. Ciò ha portato a modelli deliberativi sostitutivi del dibattito parlamentare, tutti motivati dall'urgenza di contrastare gli effetti della crisi economica, ma che rischiano di far pagare un prezzo troppo alto alla democrazia rappresentativa. Ciò risulta particolarmente allarmante nel processo decisionale legato alla finanza pubblica che sconta già il peso della rigida tempistica imposto dagli strumenti di *governance* economica europea sospingendo il Parlamento (ma in generale i Parlamenti nazionali degli Stati membri)³⁰ in un alveo in cui

²⁶ V. Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 25 novembre 2014, cause riunite C-22/13 +altri - R. Mascolo e altri c. MIUR.

²⁷ V. anche il relativo comunicato sul sito della Corte di giustizia dell'Unione Europea.

²⁸ V. M. Manetti, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti-legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *AIC*, 3/2012.

²⁹ Il binomio maxi-emendamenti-questione di fiducia è una prassi oramai assai utilizzata sin dal 2003, ma il ricorso nella normativa emergenziale di contenimento della spesa è divenuto sempre più frequente.

Sulla

³⁰ Tra i numerosi fattori che contribuiscono all'indebolimento dei Parlamenti nazionali vi è anche il fatto che le misure di contrasto della crisi economica e finanziaria sono adottate

il suo ruolo diviene davvero marginale, per lo più ratificatorio di decisioni prese in altra sede.

Sotto il secondo profilo, quello della <<qualità sostanziale>>³¹ dell'atto normativo, pur non potendolo qui analizzare in tutte le sue molteplici implicazioni, va quantomeno sottolineato il ruolo che dovrebbe assumere la componente tecnica nel processo decisionale governativo. Semplificando forse eccessivamente si può dire che in sede politica vanno individuati gli obiettivi da perseguire e la scelta fra le varie modalità con cui perseguirli, mentre i tecnici e/o gli esperti dovranno individuare le modalità con cui raggiungere il risultato. Non si tratta soltanto di fare applicazione dell'analisi d'impatto della regolazione (air) sulla cui efficacia si annidano non poche perplessità³², ma si vuole rivolgere l'attenzione a tutti quegli aspetti del rapporto tra organo tecnico e organo politico su cui possono annidarsi una serie di attività poste in essere dall'organo tecnico che dovrebbero costituire il supporto per implementare la qualità sostanziale dell'atto normativo.

E' quasi banale dirlo, ma se in sostanza la tecnica si mantiene entro la sfera sua propria e pone la sua *expertise* al servizio della politica, il risultato, sul piano dei contenuti del prodotto normativo, non può che porsi a garanzia di un buon governo della cosa pubblica. Ma rispetto a questa ipotesi le zone d'ombra possono essere molteplici. Mi limiterò ad accennarne solo qualcuna:- la prima potrebbe essere quella in cui l'organo politico disattenda completamente le risultanze dell'analisi svolta dall'organo tecnico senza un'adeguata motivazione ed in questo caso un buon rimedio sarebbe conferire evidenza alla "scelta politica" di non avvalersi della tecnica in modo da attivare il circuito della responsabilità politica (propedeutico sarebbe rendere pubblici gli studi tecnici a base delle decisioni); la seconda è quella in cui l'organo politico cerca di scaricare sulla tecnica la scelta di certe soluzioni ammantandole come le uniche possibili. D'altro canto anche sul fronte della tecnica possono evidenziarsi aporie a cominciare dalla possibilità da parte del tecnico di interpretare l'obiettivo³³ individuato dall'organo politico in misura tale da stravolgerlo.

spesso con atti normativi che li marginalizzano v. anche F. Balaguer Callejón, *Il modello europeo di integrazione e la sua incidenza sulle Corti costituzionali e sui Parlamenti nazionali*, Relazione (versione provvisoria), pg. 15, presentata al Convegno *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello*, PRIN 2010-2011, Roma, 12-13 maggio 2015; per chi volesse v. anche il mio A. Sciortino, *Governance economica europea e Parlamenti nazionali*, che costituisce la rielaborazione della relazione presentata al medesimo convegno internazionale di cui sopra i cui Atti sono in corso di pubblicazione nella rivista *Nomos*.

³¹ Sul sistema valutativo della qualità (formale e sostanziale) normativa v. D. Mone, *Qualità normativa tra tecnocrazia ed effettività della democrazia rappresentativa*, Jovene, Napoli, 2010, pg. 133 e ss.

³² V. A. La Spina, *La valutazione dell'impatto della regolazione e lo strumento della consultazione*, in www.forumpa.org/forumpa2000/convegni, 11.5.2002

³³ V. D. Mone, *Qualità normativa tra tecnocrazia ed effettività della democrazia rappresentativa*, op. cit., pg. 230 e ss.

Più il processo decisionale è improntato alla trasparenza più sarà possibile, da parte dell'opinione pubblica, valutarne costi e benefici.

3.- La politica di bilancio e finanziaria rappresenta uno di quei settori nei quali il rapporto tra tecnica e politica è nel corso del tempo divenuto di tipo <<sistemico>> in ragione in primo luogo delle refluenze che la *governance* economica europea determina sul governo della finanza pubblica nazionale sottoponendola a stringenti vincoli nonché al rispetto di parametri economici e monetari di natura prevalentemente tecnici, ma non solo³⁴. Risulta quindi che la sfera più squisitamente politica, quella in cui si esprime massimamente l'indirizzo politico del governo e quindi quella in cui vengono fissate le priorità tra le diverse politiche pubbliche e viene definita la politica redistributiva, coincide proprio con quella che più viene maggiormente condizionata da <<imperativi>> tecnici elaborati in sede sovranazionale (si dice- da freddi tecnocrati privi di mandato parlamentare). Anzi l'intero ciclo di bilancio e la politica finanziaria statale determinata dal governo (e assentita dal Parlamento), proprio per rispondere a quegli imperativi cui facevo cenno sopra, è stata oggetto di profondi mutamenti anche di natura costituzionale³⁵ soprattutto a seguito della creazione dell'Unione economica e monetaria e dei vincoli (alle politiche di bilancio) imposti a tutti gli Stati membri dell'Eurozona. Sicché per verificare il rispetto di "finanze pubbliche sane" gli Stati devono sottoporre i loro bilanci due volte l'anno ad una procedura di esame al fine di prevenire i disavanzi eccessivi che, se non corretti, conducono all'irrogazione di sanzioni pecuniarie. La verifica del rispetto dei parametri di convergenza inoltre non è confinata solo alle amministrazioni statali, ma ha come riferimento il conto consolidato di tutte le pubbliche amministrazioni e quindi anche delle regioni, degli altri enti territoriali sub statali e degli enti di previdenza. La traduzione di questa esigenza, come è noto, è contenuta nel Patto di stabilità e crescita (PSC) siglato nel 1996 dal Consiglio europeo di Dublino (e poi modificato nel 2005) e la cui disciplina (che trova base giuridica negli artt. 121-144 TFUE) è contenuta in due risoluzioni del Consiglio europeo (Amsterdam, giugno 1997) e in due regolamenti del Consiglio dello stesso anno da cui, schematizzando eccessivamente, si ricava il rafforzamento delle procedure di sorveglianza sulle posizioni di bilancio e il coordinamento delle politiche economiche affinché possa essere raggiunto l'obiettivo

³⁴ Proprio su questo specifico punto e cioè sulle soluzioni non solo tecniche adottate dalle istituzioni europee in tema di politica economica e monetaria v. R. Bin, P. Caretti, G. Pitruzzella, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2015, pg. 277 e ss.

³⁵ Qui mi riferisco alla legge di revisione costituzionale n. 1 del 2012 che introduce l'equilibrio di bilancio su ormai la letteratura è vastissima. In questa sede basta richiamare AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, Il Filangieri, Quaderno 2011, Jovene, Napoli.

del rispetto di un <<deficit pubblico vicino al pareggio o in surplus nel medio termine>>³⁶. Tutto questo declinato attraverso l'instaurazione di un <<dialogo economico>>³⁷ continuo tra i governi e le istituzioni comunitarie coinvolte. In tal senso va l'obbligo dei governi di inviare i programmi di stabilità relativi ad un triennio ed aggiornati annualmente in modo da dare la possibilità alla Commissione di valutare se siano idonei al conseguimento degli obiettivi a medio termine e al Consiglio se l'obiettivo programmato è tale da non implicare il rischio di un deficit eccessivo che viceversa implicherebbe l'apertura della relativa procedura (detta appunto di deficit eccessivo). Per gli Stati che dovessero subire tale procedura gli spazi di autonomia politica ivi compresa quella fiscale sarebbero ridotti al minimo se non quasi azzerati³⁸.

A partire dalla crisi³⁹ del 2008, prima avvertita dai soli mercati finanziari, poi conclamata in alcuni Stati membri come la Grecia nel 2010 (e poi con la recentissima altra crisi) e con propaggini meno gravi in molti Stati come l'Italia, la Spagna, il Portogallo, l'Irlanda, l'UE ha introdotto una serie di misure normative ancora più stringenti in materia di *governance* economica per cercare di arginare una crisi che profeticamente era stata annunciata da Nouriel Roubini⁴⁰ già nel 2006

³⁶ Nel breve termine, come si sa, gli Stati membri si impegnano a <<non superare il limite del 3% del rapporto deficit/PIL>>.

³⁷ Come è noto, tecnicamente è stato introdotto dal Six-pack per coinvolgere il Parlamento europeo nella governance economica che ruotava attorno a Consiglio e Commissione, ma ormai lo si utilizza anche in riferimento alla collaborazione tra istituzioni nazionali ed europee.

³⁸ V. R. Bin, P. Caretti, G. Pitruzzella, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, op. cit., 285.

³⁹ La crisi finanziaria ha evidenziato non pochi punti deboli nella costruzione europea di un'efficace *governance* economica europea. In particolare: l'assenza di meccanismi di intervento rapidi nel caso di gravi crisi finanziarie di uno degli Stati membri; l'esistenza di stringenti disposizioni in tema di politica economica e monetaria non hanno evitato l'adozione di politiche di bilancio nazionali poco prudenti e lontani dal rispetto delle norme del Patto di stabilità e crescita; la palese dimostrazione che la disciplina di bilancio non sia sufficiente senza un adeguato coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e meccanismi di sorveglianza multilaterale per la prevenzione, il monitoraggio e la correzione degli squilibri macroeconomici derivanti dai conti con l'estero e da altri fattori; il rischio di "contagio" fra sistema bancario e Stati membri e tra gli Stati stessi ha evidenziato la fragilità del sistema finanziario ed anche le carenze nel governo europeo in campo economico. Per un approfondimento v. I. Visco, *La governance economica europea. Riforma e implicazioni*, cit.; G. Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2012, pg. 20 che evidenzia come anche i Paesi con tassi di crescita molto elevati e caratterizzati da un processo di convergenza quasi concluso, siano stati colpiti dalla crisi quando, dopo interventi a sostegno della finanza privata, hanno raggiunto livelli di debito elevati e disavanzi pubblici eccessivi (Spagna e Irlanda). Per un'analisi accurata della crisi finanziaria è imprescindibile la lettura di R. A. Posner, *La crisi della democrazia capitalista*, Università Bocconi Editore, 2010.

⁴⁰ N. Roubini, S. Mihm, *La crisi non è finita*, Feltrinelli, 2010; J. E. Stiglitz, *Bancarotta. L'economia globale in caduta libera*, Einaudi, 2010, che fu tra gli economisti che per primo lanciò segnali di allarme assieme ad altri economisti keynesiani (convinti che il mercato non possa correggersi da solo) e quindi preoccupati per la bolla immobiliare; di diverso avviso R.E. Lucas, <<*In defense of the Dismal Science*>>, in *Economist*, 6 agosto del 2009 secondo il

a seguito del convergere di vari fattori come la crisi dei mutui immobiliari americani, l'oscillazione dei prezzi del petrolio e la conseguente perdita di fiducia dei consumatori. Non è immaginabile in questa sede analizzare ed approfondire tutti gli strumenti di *governance* economica messi a punto dalle istituzioni dell'UE, ma è necessario per lo meno mettere a fuoco le coordinate basilari delle nuove misure al fine di comprenderne le dinamiche e le interazioni con la finanza pubblica degli Stati membri ed in particolare per far emergere quanto il governo sia imbrigliato dai vincoli europei nelle politiche finanziarie e di bilancio. Infatti, se è vero che la politica monetaria è di esclusiva competenza dell'UE <<ed è concepita come attività "tecnica">>⁴¹ e le politiche di bilancio rimangono in capo ai singoli Stati membri, le rispettive aree competenziali non possono essere tagliate con il bisturi, in quanto l'intreccio *é re ipsa loquitur*.

Paradigmatica in questo senso è la vicenda che ha portato alla sentenza della Corte di giustizia dell'UE⁴² a seguito del rinvio pregiudiziale ad opera del Tribunale costituzionale tedesco in cui le si chiedeva di pronunciarsi sulla compatibilità con il diritto dell'Unione europea del discusso "programma OMT" di acquisti dei titoli di Stato da parte della BCE (*Outright monetary transactions*) e se quest'ultimo non violasse il divieto di monetizzazione del debito da parte della stessa banca. Le vicende che hanno portato alla pronuncia sono troppo note per essere ripercorse nel dettaglio: qui basta accennare alla Direttiva del 6 settembre 2012 in cui la BCE annunciava il programma OMT con cui autorizzava il Sistema europeo di banche centrali (SEBC) ad acquistare titoli di debito pubblico di Stati membri della zona euro sui mercati secondari per preservare l'unicità della politica monetaria e contribuire al mantenimento della stabilità dei prezzi. Infatti, di fronte alla crisi debitoria di molti Paesi della periferia dell'Unione monetaria il Presidente della BCE, Mario Draghi disse in un discorso pronunciato a Londra il 26 luglio 2012:<< Nell'ambito del suo mandato, la Banca Centrale Europea è pronta a salvaguardare l'euro con ogni mezzo. E, credetemi, sarà sufficiente>>⁴³. La Corte di giustizia con una attesissima pronuncia afferma tra l'altro la compatibilità del programma OMT con il diritto dell'UE (119 e 127 TFUE) e spiega che si tratta di una misura di politica monetaria e non di politica economica. Al di là del significato

quale prima del crollo della Lehman Brothers il rischio di una crisi finanziaria di questa portata non fosse prevedibile.

⁴¹ Così, R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015, pg. 111.

⁴² Corte di giustizia dell'UE, sentenza (Grande sezione) del 16 giugno 2015 (domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Bundesverfassungsgericht - Germania- Peter Gauweiler e altri/Deutscher Bundestag (causa C-62/14).

⁴³ La versione integrale dell'intervento di Mario Draghi alla Global Investment Conference può essere letta sul sito della BCE: <http://tinyurl.com/2012Draghi>.

complessivo della sentenza qui interessa sottolineare il particolare atteggiarsi del rapporto tra tecnica e politica: da misure apparentemente tecniche adottate da istituzioni non politiche (BCE) derivano risvolti politici di grande impatto per l'economie dei Paesi interessati⁴⁴.

Infatti la BCE sembra aver forzato i tecnicismi per contenere gli *spread* dei tassi di interesse sul debito pubblico degli Stati membri determinando implicitamente refluenze sulle politiche di bilancio: contenere gli importi pagati a titolo di interessi sul debito pubblico influisce innegabilmente sulle stesse che possono orientare queste risorse verso altre destinazioni. Il modo in cui l'UE ha gestito l'ultima crisi greca evidenzia come dietro l'apparente neutralità della tecnica⁴⁵ e del rispetto del principio *pacta sunt servanda* (restituzione del prestito) si intreccino equilibri politici tesi a favorire certe misure (politiche ed economiche) in luogo di certe altre.

La normativa economica europea (che non può essere analizzata neppure sinteticamente, ma solo richiamata di seguito in misura conferente all'argomento) sul punto oramai divenuta alluvionale incide non poco su ambiti competenziali "sovrani" degli Stati membri che si vedono fortemente condizionati nell'elaborazione delle politiche economiche e finanziarie di spettanza dei parlamenti e governi nazionali⁴⁶. A ciò va aggiunto che i riflessi (o meglio gli effetti) particolarmente duri di alcune misure sono "mal tollerati" da larghe fasce di cittadini comunitari anche perché percepiti come frutto di scelte adottate da pochi governi nazionali, quelli con economie più sane e virtuose, la Germania in primo luogo. Tutto questo non poteva e non può non avere riflessi sugli equilibri istituzionali e costituzionali dei Paesi dell'U.E., in particolare, per quanto qui interessa sui processi decisionali particolarmente delicati come quelli vertenti in materia di finanza pubblica e di politica fiscale. La crisi, peraltro, come era intuibile, non ha coinvolto solo la dimensione economica, ma si è estesa anche a quella istituzionale dell'Eurozona⁴⁷. Da un lato, gli Stati hanno

⁴⁴ La BCE nel prospettare l'acquisto di titoli di stato a breve termine emessi da Paesi in grave difficoltà, lo condiziona all'avvio di una manovra macroeconomica o di misure precauzionali nell'ambito del Fondo europeo di stabilità finanziaria (Fesf) e del Meccanismo europeo di stabilità finanziaria (Mes). La BCE precisa che gli acquisti non sono assoggettati ex ante a limiti quantitativi, l'Eurosistema si impegna a ricevere lo stesso trattamento dei creditori privati e la liquidità così immessa nel mercato è destinata ad essere riassorbita per evitare l'aumento del tasso di inflazione. La BCE accredita che il programma OMT rientri nel proprio mandato di politica monetaria.

⁴⁵ Sull'apparente neutralità della tecnica v. nota 14.

⁴⁶ Sui rischi dell'Eurosistema in termini di sovranità, democrazia e libertà v. G. Guarino, *Eurosistema, Analisi e prospettive*, Giuffrè, 2006, spec. pg. 187-188.

⁴⁷ Sui paradossi della crisi v. J. P. Fitoussi, *Una crisi che interroga l'Europa*, in AA.VV., *Fare i conti con la crisi*, Il Mulino, 2010, pg. 9 e ss. in cui si evidenzia la asimmetria tra l'Europa e le altre regioni del mondo nel senso che nella prima vi è un sistema di *governance* senza qualcuno che si assume la responsabilità sostituita solo da un complesso di regole che gestiscono il sistema;

dovuto pianificare strumenti per rilanciare l'economia ivi compreso misure di sostegno delle banche, dall'altro si sono trovati a governare l'emergenza del proprio debito sovrano ricorrendo a drastiche misure di riequilibrio dei bilanci nazionali.

Il processo di integrazione europea implica oggi più che mai un ripensamento degli istituti e delle categorie relative alla finanza pubblica degli Stati membri. Già il rispetto dei parametri previsti sin dalle disposizioni del Trattato di Maastricht e dal Patto di stabilità e crescita (con tutte le successive modifiche) aveva imposto dei vincoli stringenti alle politiche economiche e di bilancio nazionali e, se prima della crisi finanziaria e delle nuove regole di *governance* economica sopra accennate ci si poneva il problema della natura di tali vincoli europei al processo di bilancio⁴⁸, se contenutistici o procedurali, oggi, quelli di natura contenutistica risultano essere preponderanti come ci dimostra l'introduzione del pareggio di bilancio richiesta espressamente dal c.d. *Fiscal compact* agli Stati dell'Eurozona. Tuttavia non mancano neppure quelli di natura procedimentale rintracciabili in special modo nell'istituto della sorveglianza multilaterale che, pur presupponendo il raggiungimento di determinati obiettivi da parte degli Stati membri, ha innescato all'interno di questi l'esigenza di prevedere percorsi procedurali atti a tradurre il vincolo contenutistico esterno in vincolo procedurale.

Sul piano del diritto interno vi è poi la questione delle refluenze sulla forma di governo dello spostamento del baricentro delle decisioni finanziarie a favore degli esecutivi causata anche dalla responsabilità diretta di questi ultimi in sede comunitaria per l'andamento dei conti pubblici. Questi nuovi scenari interrogano la tenuta del modello proprio della democrazia parlamentare secondo cui i Parlamenti nazionali hanno da sempre rivendicato un controllo sull'indirizzo politico finanziario messo a punto dai governi. Al contrario oggi il loro ruolo sembra per molti versi assai marginale con costi elevati, sul piano della qualità della democrazia: infatti l'esigenza della codeterminazione (Parlamento-Governo) dell'indirizzo politico-finanziario è cruciale per operare il bilanciamento in concreto tra diritti sociali ed esigenze di riequilibrio finanziario. E, su questo, non può non avere un ruolo importante l'organo di legittimazione democratica per eccellenza.

Il quadro è reso ancora più articolato e complesso dal sistema istituzionale multilivello⁴⁹ che da un lato interloquisce con le istituzioni comunitarie e dall'altro con gli enti territoriali *sub* statali. Tale sistema ha reso necessario coordinare gli obiettivi delle politiche economiche dello Stato centrale con

sullo scenario peggiore cui potrebbe condurre l'aumento smisurato del debito pubblico v. J. Attali, *Come finirà? L'ultima chance del debito pubblico*, Fazi Editore, 2010, pg. 111 e ss.

⁴⁸ V. G. Risovecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, 2007, pg. 38 e ss.

⁴⁹ Su questi aspetti v. A. D'Atena, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Giappichelli, Torino, 2007.

quelle degli enti *sub* statali perché entrambe fossero rispettose del PSC⁵⁰. I vincoli europei da ultimo introdotti sul governo dell'economia all'interno degli Stati membri hanno prodotto ulteriori limitazioni alla sovranità nazionale al punto da indurli a rimodulare il ciclo di bilancio nazionale e coordinarlo con le scadenze previste dal semestre europeo⁵¹. E' quello che è accaduto in Italia dove la legge n. 196 del 2009, che, come è noto, ha sostituito la l. n. 468 del 1978, è stata modificata dalla l. n. 39 del 2011 recante <<Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri>> proprio per coordinarsi con i tempi delle nuove regole di *governance* economica europea⁵².

In particolare l'art. 4 l. 196/2009 (così come modificato dalla l. 39/2011) prevede che il Governo fornisca tutte le informazioni necessarie perché le Commissioni parlamentari competenti delle due Camere (anche in forma congiunta)⁵³ possano esercitare non solo un controllo sull'attuazione della l. 39/2011, ma svolgere anche un'attività d'indirizzo formulando osservazioni e valutazioni sui documenti di bilancio e sulle procedure di finanza pubblica. A questo si aggiunge l'attività di verifica degli andamenti della finanza pubblica ad opera di un organismo indipendente (Ufficio parlamentare di bilancio) che si occupa anche della valutazione del rispetto delle regole di bilancio (l. 243/2013).

⁵⁰ L'ordinamento giuridico italiano ha cercato di affrontare in vario modo il problema della *governance* dei rapporti finanziari multilivello anche se nodi di non poco conto pesano sul processo attuativo della l. n. 42/2009 sul federalismo fiscale. La letteratura sul punto è vastissima. Qui è sufficiente rimandare a L. Antonini, *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Marsilio Editori, Venezia, 2013.

⁵¹ Gli strumenti di programmazione finanziaria per il coordinamento con il semestre europeo sono: a) il DEF; b) la Nota di aggiornamento del DEF da presentare alle Camere entro il 20 settembre; c) il disegno di legge di stabilità da presentare alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno; e) il disegno di legge di assestamento da presentare alle Camere entro il 30 giugno di ogni anno; f) gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica da presentare alle Camere entro il mese di gennaio; g) gli specifici strumenti di programmazione delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato (art. 2 l. 39/2011).

⁵² Infatti il DEF (Documento di economia e finanza) che sostituisce la (DFP) deve essere presentato dal Governo alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno per le conseguenti deliberazioni parlamentari, un'anticipazione che tiene conto del fatto che il Piano nazionale di riforma (PNR) e il Programma di stabilità devono essere presentati al Consiglio dell'Unione e alla Commissione europea entro il 30 aprile (o comunque entro i termini indicati nel Codice di condotta sull'attuazione del PSC (art. 1 l. n. 39/2011). La rimodulazione non riguarda solo i tempi, ma anche i contenuti dei documenti programmatici. V.D. Cabras, *Appunti sul tema del coordinamento della finanza pubblica tra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, in www.federalismi.it del 2010, n. 22; R. Dickmann, *La seconda riforma della legislazione di finanza pubblica in conseguenza delle esigenze della governance economica europea*, in www.fmederalismi.it del 2011, n. 8.

⁵³ I Presidenti di ciascun ramo del Parlamento favoriranno la collaborazione utile allo svolgimento dell'attività istruttoria delle Commissioni parlamentari competenti in particolare nei seguenti ambiti: monitoraggio, controllo e verifica degli andamenti della finanza pubblica, nella verifica dello stato di attuazione del processo di riforma del bilancio, nell'analisi del contenuto informativo necessario dei documenti trasmessi dal Governo, nella verifica delle metodologie utilizzate dal governo per la copertura delle spese, nell'analisi delle metodologie utilizzate per la costruzione degli andamenti tendenziali di finanza pubblica (art. 4 l. 39/2011).

Questo nuovo impianto normativo in parte conferma quanto detto in precedenza circa l'assetto delle relazioni Parlamento-Governo: non solo la legge n. 39, ma anche la previsione di successivi decreti legislativi di attuazione confermano lo spostamento del baricentro delle decisioni in materia di finanza pubblica verso quest'ultimo. Al Parlamento un ruolo prevalentemente di controllo e di indirizzo attraverso, in particolar modo, il coinvolgimento delle Commissioni parlamentari competenti per il bilancio chiamate a verificare l'andamento delle entrate e delle spese nonché ad esprimere pareri sui decreti legislativi di attuazione della riforma. Funzionale a tali attività è il flusso di informazioni provenienti dal Ministero dell'economia e delle finanze e della Ragioneria dello Stato sulla cui base effettuare il monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica ed avanzare proposte circa gli obiettivi finanziari in sede di esame dei documenti programmatici.

Nel <<dialogo economico>> con le istituzioni comunitarie possono crearsi delle frizioni se non addirittura delle interferenze tra tecnica e politica, anzi il cuore della tensione tra tecnica e politica sta proprio nel rapporto tra dimensione nazionale e dimensione sovranazionale: è quanto accaduto qualche settimana fa in occasione dell'invio da parte del governo italiano del Documento programmatico di bilancio (DPB) contenente sia la manovra di finanza pubblica che l'aggiornamento delle stime indicate nel precedente Programma di stabilità, adempimento cui ciascuno Stato è tenuto in ossequio ad una prescrizione contenuta nel Two pack⁵⁴. Benché la Commissione debba ancora esprimere il relativo parere è emerso nella interlocuzione con il governo italiano a margine del taglio della Tasi e di altre misure che la manovra sia di segno diverso rispetto a quanto auspicato dalla Commissione che suggeriva invece di spostare il peso fiscale dal lavoro ai consumi, alla proprietà e al capitale in modo da stimolare la crescita. Una interferenza di politica economica - l'ha definita il Presidente del Consiglio Renzi - da parte di un organo tecnico sovranazionale che dovrebbe limitarsi a verificare l'adeguatezza del progetto di bilancio rispetto agli obblighi comunitari e non a indicare pure il modo con cui raggiungere il risultato e/o parametro. La questione è delicatissima e al centro di un intenso dibattito europeo di cui si possono riportare solo i termini⁵⁵. Il processo di integrazione europea ha sottratto agli Stati membri ambiti competenziali "sovrani" proprio in quei settori in cui storicamente si ancorava la massima espressione della sovranità statale lasciando al

⁵⁴ Il Two pack (costituito da due regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio n. 472 e 473 del 2013) è stato introdotto per rafforzare gli strumenti di sorveglianza economica e di bilancio e prescrive tra l'altro che i governi degli Stati membri debbono presentare entro il 15 ottobre di ogni anno il disegno di legge di stabilità sul quale entro fine novembre la Commissione adotta un parere da presentare all'Eurogruppo circa la conformità delle misure ivi indicate con le raccomandazioni indicate nell'ambito del semestre europeo.

⁵⁵ V. la suggestiva idea della solidarietà europea contenuta in J. Habermas, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Roma-Bari, Laterza, 2013; v. pure ID., *Questa Europa è in crisi*, Roma-Bari, 2011.

contempo altri ambiti strettamente a questi connessi alla politica degli Stati. Inevitabile la tensione tra regole tecniche e scelte di politica economica dei governi. Paradigmatico il caso della politica monetaria annoverata tra quelle di esclusiva competenza dell'UE e le connesse politiche fiscali e di bilancio rimaste agli Stati. Possono le istituzioni comunitarie incidere su scelte di politica economica poste in essere dagli Stati nell'esercizio di una propria competenza imponendo di imprimere alle manovre di finanza pubblica statale un certo carattere piuttosto che un altro? Fin dove possono spingersi le scelte tecniche per non azzerare i margini delle scelte politiche?

Dal conclamarsi della crisi del 2008 fino ad oggi l'UE con i suoi strumenti di governance economica europea, per evitare non solo l'insolvenza degli Stati in difficoltà, ma anche che l'intero processo di integrazione conoscesse battute d'arresto, ha messo a punto, guidata da un attore principale (Germania) delle politiche di austerità che nei Paesi debitori sono state declinate attraverso misure di consolidamento fiscale che impongono costi sociali elevatissimi, anche se i forti elementi di rigidità che scaturiscono dalle regole europee per fronteggiare la crisi può essere temperata da fattori di flessibilità che pure l'Unione europea ha previsto. Aumento delle tasse e contrazione della spesa pubblica (austerità) contraggono il debito sovrano, ma frenano la crescita economica incidendo sul rapporto debito pubblico/PIL e facendo rimanere insoluta la problematica relazione tra i due fattori⁵⁶. Ed è proprio nel solco di questo rapporto che si colloca quella zona "grigia" in cui regole tecniche elaborate in sede sovranazionale e scelte di politica fiscale e di bilancio poste in essere in sede nazionale che si concentrano i *cleavages* relativi a fin dove può spingersi il processo di integrazione europea e quali spazi rimangono invece alle scelte nazionali. La drammaticità di situazioni di insolvenza di taluni Stati membri (Grecia in primis)⁵⁷ ha radicalizzato il tema fino a prefigurare scenari (uscita dall'euro) implicanti refluenze per l'intera Eurozona.

Questo quadro assai sintetico offre più di qualche spunto di riflessione per il nostro tema. In primo luogo può essere osservato che se da un lato gli strumenti di *governance* economica assottigliano gli spazi della politica ed immettono non pochi elementi di natura tecnica, dall'altro fanno da contraltare le prestazioni che l'Unione europea esige dai governi che sfatano oltretutto l'equivoco di una politica economica e finanziaria statale eterodiretta, equivoco che peraltro ha fatto molto comodo ai governi per scaricare la responsabilità a livello europeo di politiche di austerità. Al contrario la forma di governo dell'Unione europea si fonda su quelle degli Stati membri nella misura in cui basta

⁵⁶ R. Bin, P. Caretti, G. Pitruzzella, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, op. cit., pg.324.

⁵⁷ Sui profili di ordine costituzionale relativi al referendum greco del 5 luglio 2015 ed in particolare sulla luce che proietta nella governance dell'UE v. G. Grasso, *Il referendum greco e la questione democratica nella (ri)costruzione del soggetto politico europeo*, in www.osservatorioaic.it, luglio 2015.

che una di queste non funzioni per produrre refluenze negative sull'intero impianto sovranazionale. L'Unione europea non solo non salta il livello statale, ma mette in concorrenza tra loro gli Stati membri i cui assetti economici sono oramai interdipendenti come dimostra il rischio di <<contagio>>, assai elevato in un'area economicamente integrata.

4.- La politica estera e in parte i problemi legati alla sicurezza nazionale e alla difesa sono quei settori in cui i nuovi paradigmi tecnologici⁵⁸ sembrano aver spazzato via o comunque reso completamente inadeguato il modo in cui si <<governavano>> le relazioni internazionali o si gestivano le emergenze belliche o si fronteggiavano i rischi legati alla sicurezza nazionale.

Oggi nel terzo millennio gli scenari che si presentano sembrano sfuggire a qualsiasi idea di <<ordine mondiale>> perché se da un lato si assiste a un'interdipendenza esasperata tra gli Stati nei settori più svariati (devastazioni ambientali, surriscaldamento del pianeta, diffusione delle armi di distruzione di massa solo per esemplificarne alcuni), dall'altro i nuovi paradigmi tecnologici e l'accesso ad una quantità formidabile di "dati" sembrano evocare il rischio di conflitti che sfuggono al controllo dell'uomo.

Eppure l'eredità storica che ci ha lasciato la pace di Vestfalia parecchi secoli addietro ha continuato ad esercitare la sua influenza sulla comunità internazionale (o almeno su parte di questa) che, sulla base di quelle regole, seppur attualizzate, ha creato strutture giuridiche ed economiche tese ad alimentare il libero scambio, ha favorito la non interferenza negli affari interni degli altri Stati, l'affermazione della loro sovranità, un sistema di regole e consuetudini condivise per far convivere le diversità. In alcuni casi e anche per mantenere quell'ordine cui si accennava sopra, alcuni Stati europei, tramite l'Unione europea, hanno sperimentato forme di sovranità <<condivisa>>, ma i conflitti e le guerre in alcune parti del mondo sono tali da minacciare interi Stati per imporre la visione fondamentalista della propria religione. Il modello vestfaliano oggi è fortemente messo in discussione da intere parti del mondo che rifiutano quei principi in nome di ideologie estremiste e da organizzazioni terroristiche che spesso dimostrano una forza maggiore delle stesse forze armate governative. E' stato osservato che la fine della Guerra fredda e il lascito delle armi di distruzione di massa per quanto devastanti potessero essere le loro implicazioni, erano ancora in grado di descrivere relazioni internazionali in termini di cicli di pace e di guerra.

⁵⁸ V. R. Menotti, *Mondo caos. Politica internazionale e nuovi paradigmi scientifici*, Roma -Bari, Laterza, 2010, pg. XVI e ss.; S. Cassese, *Chi governa il mondo?*, Bologna, Il Mulino, 2013.

Oggi la nuova tecnologia di Internet⁵⁹ e le sue potenzialità dischiudono un mondo in grado di mettere in discussione tutta l'esperienza storica fin qui vissuta non per gli strumenti in sé considerati, ma per l'utilizzo che se ne può fare e per l'accentuarsi innegabile delle "vulnerabilità" che ne discendono. Gli effetti sulle società odierne possono divenire talmente dirompenti da farci tornare a quello "stato di natura" che ha costituito, secondo Hobbes, la ragione per creare l'ordine politico⁶⁰.

Questi scenari (o anche solo la possibilità che si possano prefigurare) non possono non avere refluenze sulla politica estera e di difesa, sul modo di declinare le relazioni internazionali⁶¹, sul *modus operandi* dei governi.

Per esemplificare, come l'intersecarsi tra normative tecniche di protezione dei dati di livello statale con altre di livello sovranazionale o anche di gittata più ampia possano influenzare i rapporti internazionali tra gli Stati, può essere preso in considerazione come paradigmatico il caso dell'accordo *Safe Harbor*⁶², che permette alle società americane operanti in campo tecnologico (*over the top*) di trasferire i dati sensibili delle sussidiarie europee da parte delle capogruppo statunitensi. Come è noto, sul punto è intervenuta una storica sentenza della Corte di giustizia dell'UE (causa c-362/14 *Maximilian Schrems c. Data Protection Commissioner*)⁶³ che ha dichiarato invalida la decisione della

⁵⁹ V. tra gli altri, F. Bernabé, *Libertà vigilata. Privacy, sicurezza e mercato nella rete*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

⁶⁰ Il richiamo all'Autore del Leviatano è tratta da H. Kissinger, *Ordine mondiale*, Mondadori, Milano, 2015, pg. 341.

⁶¹ Si pensi alle ipotesi più svariate di cyberattacco come quello della Russia all'Estonia che nel 2007 mandò in tilt le comunicazioni per vari giorni o alle conseguenze che possono discendere da attacchi di hacker che riescono ad inserirsi in reti governative e di appropriarsi di segreti di Stato in grado di condizionare la condotta diplomatica. V. P. Khanna, *Come si governa il mondo*, Roma, Fazi editore, 2011, pg. 46 e ss.

⁶² Tale meccanismo è stato adottato con decisione della Commissione del 26 luglio 2000 - 2000/520/CE sull'adeguatezza della protezione assicurata alla privacy dai principi safe Harbour.

⁶³ La causa che ha dato avvio alla domanda di pronuncia pregiudiziale è stata promossa da un cittadino austriaco, dottorando all'Università di Vienna che, stando agli atti di causa, ha presentato ben 22 esposti al garante della privacy irlandese in relazione al trattamento dei propri dati personali da parte di Facebook Ireland, società con sede a Dublino. Nell'esposto lo studente austriaco ha chiesto al Garante di verificare se, in concreto, Facebook Ireland, attraverso l'utilizzo di safe harbor garantisse un'adeguata protezione ai dati di quest'ultimo nel trasferimento tra Repubblica d'Irlanda e USA. Secondo la ricostruzione del ricorrente lo scandalo Datagate ha dimostrato che la certificazione . Nell'esposto

In quest'ultimo caso lo studente austriaco ha chiesto al Garante irlandese di verificare se, in concreto, Facebook Ireland attraverso l'utilizzo dello

Commissione del 26 luglio 2000 che attestava che gli USA garantissero

strumento del safe harbour garantissero un'adeguata protezione ai dati di quest'ultimo nel trasferimento tra Repubblica d'Irlanda e Stati Uniti. Secondo la ricostruzione del ricorrente lo scandalo Datagate ha dimostrato che l'autocertificazione safe harbour non è in grado di assicurare un'adeguata protezione ai dati dei cittadini europei e ne chiede, quindi, lo scrutinio da parte del Garante competente.

Quest'ultimo, tuttavia, con due missive del luglio 2013 respingeva il ricorso presentato dal cittadino austriaco sostenendo che difettesse, sulla base della vigente legislazione irlandese, della giurisdizione necessaria per decidere della questione o, in ogni caso, per condurre indagini sull'efficacia e il livello di protezione offerto dal safe harbour. Secondo il Garante, infatti, poiché Facebook Ireland, come tante altre internet companies con sede in Irlanda come referenti europee di società statunitensi, ha certificato il rispetto dei principi del safe harbour e tale strumento, secondo la Commissione europea, assicura un adeguato livello di protezione, non vi è spazio per il Garante di condurre autonome indagini per verificare quanto sopra.

La Corte irlandese investita del ricorso avverso il provvedimento del Garante presentato dallo studente non appare dello stesso avviso.

Anzitutto la Corte considera il ricorso non infondato, né vessatorio e dunque ricevibile. Poi rispondendo a un'obiezione sollevata dal Garante nel corso del giudizio, i giudici rilevano come è vero che non vi è prova che i dati del cittadino austriaco siano stati trattati in modo illecito dalle autorità statunitensi, ma risulta, altrettanto, evidente che, anche alla luce di quanto emerso nell'ambito del Datagate, vi è la preoccupazione fondata che la protezione assicurata dagli Stati Uniti ai dati personali degli utenti europei non sia adeguata, né in linea con il livello di protezione offerto dalla disciplina comunitaria in materia.

In questo quadro, l'Alta Corte dopo un'attenta disamina della disciplina nazionale e comunitaria in materia rileva come il ricorso non sia diretto a sottoporre a scrutinio in via principale il safe harbour quanto piuttosto, appaia finalizzato a chiarire e definire gli ambiti di operatività dell'autorità garante nazionale con riferimento alla verifica dei presupposti di fatto sui quali si basa la decisione della Commissione del 2000 sul safe harbour.

Tale azione di delimitazione dei confini non può però essere condotta, secondo l'Alta Corte, in una prospettiva esclusivamente nazionale ma, in considerazione del carattere europeo della vicenda e della relativa regolamentazione, richiede un intervento della Corte di Giustizia.

Quest'ultima viene dunque chiamata a chiarire da un lato, se le autorità nazionali della privacy possano verificare/contestare le conclusioni cui è giunta la Commissione europea nella sua decisione del 2000 e, sotto altro profilo, se, in caso di risposta affermativa alla prima domanda, le autorità nazionali possano condurre delle indagini autonome per verificare l'attualità dei presupposti di fatto sui quali si poggia la decisione della Commissione in considerazione dei 14 anni trascorsi dalla sua adozione e dagli sviluppi intervenuti sul tema dopo lo scandalo Datagate.

un adeguato livello di protezione dei dati personali trasferiti con la conseguenza, nel caso che ha originato la pronuncia, che l'Autorità garante irlandese fosse tenuta ad esaminare la denuncia del ricorrente non dando per scontato il rispetto e la sicurezza dei dati sensibili ad opera di un Paese terzo. A dispetto quindi di eventuali atti della Commissione occorre adire i giudici nazionali perché attraverso il rinvio pregiudiziale si possa giungere ad una pronuncia. La Corte respinge anche l'argomento della Commissione che evidenziava come le imprese coinvolte rispettassero l'accordo e questo perché la normativa americana ha predisposto un assetto normativo che impone alle imprese americane di disapplicare senza limiti le norme di tutela previste da tale regime laddove queste ultime dovessero entrare in conflitto con esigenze nazionali prioritarie (prima fra tutte la sicurezza nazionale, che dopo gli eventi terroristici delle Torri gemelle è divenuta una assoluta priorità per il governo americano).

Sicché i tecnici incaricati di dare applicazione alla normativa UE interferisce sugli equilibri internazionali che hanno indotto gli Stati a tollerare l'assenza di rigorose normative di tutela statunitensi recessive rispetto a esigenze di tutela della sicurezza nazionale. Una decisione di tal fatta ha rafforzato le rigidità tedesche nei rapporti con gli USA e ha indebolito l'atteggiamento più disponibile assunto dal governo italiano. Questa pronuncia insieme a quella Google Spain (Sentenza nella causa C-131/12 Google Spain SL, Google Inc. / Agencia Española de Protección de Datos, Mario Costeja González e a quella relativa ai *date retention* (Sentenza nella cause riunite C-293/12 e C-594/12 Digital Rights Ireland e Seitlinger e a.) sono destinate ad incidere anche sulle relazioni internazionali e sui rapporti commerciali tra Stati membri dell'UE e Paesi terzi.

Conferente per la nostra tematica é anche il Ttip (*Transatlantic Trade and investment Partnership*)⁶⁴, forse il più controverso accordo USA-UE (di seconda generazione in quanto si occupa pure di regolamentazioni, oltre che di abolizione di tariffe doganali) che secondo autorevoli economisti potrebbe del tutto marginalizzare le politiche commerciali degli Stati membri ed enfatizzare il potere delle multinazionali.

Penso alle possibili interferenze tra i contenuti del Ttip e alcuni principi cardine che fino ad oggi hanno governato la normativa UE in materia di ambiente e tutela dei consumatori. Ad esempio il principio di precauzione che ispira la normativa UE si troverebbe in conflitto e perderebbe contro gli approcci di politica economica USA più disponibili a farsi carico dei rischi derivanti dall'immissione di servizi o beni nuovi sul mercato. Un esempio per tutti potrebbe essere costituito dal fracking, una pratica geotecnica utilizzata per estrarre gas naturale

⁶⁴ Sul Ttip v. tra gli altri E. Di Nolfo, *Il mondo atlantico e la globalizzazione. Europa e Stati Uniti: storia, economia e politica*, Milano, Mondadori, 2014, pg. 157 e ss.

e petrolio i cui effetti sono estremamente controversi perché sospettati di influenzare gli equilibri ambientali.

Tutto ciò trasposto nel rapporto tra tecnica e politica potrebbe generare una tensione latente tra principio di precauzione (art. 191 TFUE) e l'opposto principio della presa in carico del rischio (USA).

Questi scenari e i loro possibili sviluppi pongono in secondo piano le tradizionali forme attraverso cui si articolano le politiche estere e militari. Queste rientrano tra quei settori dell'indirizzo politico sin dalle origini non suscumbibili tra le funzioni <<meramente>> esecutive e serventi rispetto all'attività parlamentare. Seppur con accenti diversi nell'un e nell'altro caso, nel corso del tempo, si sono allentate le maglie del controllo parlamentare come ci rimette la prassi internazionale dei trattati in forma semplificata pensata per accordi di non ampia portata politica, ma sempre più frequentemente utilizzata per trattati dalle imponenti refluenze politiche, ma che nonostante ciò e per le modalità di formazione si sottraggono all'applicazione dell'art. 80 Cost. Osservazioni in parte analoghe valgono per la politica militare che, a dispetto del disegno costituzionale risultante dagli art. 78 e 87 in caso di emergenza bellica, ha visto il Governo agire in autonomia salvo poi sottomettere al Parlamento il decreto legge relativo all'intervento militare e ai suoi costi. Ciò si spiega anche in ragione del fatto che le iniziative circa le operazioni belliche sono assunte in sede di organismi internazionali (in primis ONU e NATO) cui l'Italia partecipa.

6.- Mi pare utile a questo punto orientare il ragionamento sul ruolo della burocrazia⁶⁵ nel processo decisionale governativo. Se è vero che la burocrazia non è che uno dei casi di <<tecnica dell'organizzazione>>⁶⁶ e che il potere burocratico, sin dalla nascita dello stato moderno, ha svolto un ruolo fondamentale anche in quello che Mortati definiva <<indirizzo politico minore>> (a latere dell'indirizzo politico vero e proprio) che si realizza nei meandri ministeriali, o nell'anticamera del potere (come la chiama Schmitt), allora non si possono trascurare in questa riflessione i rapporti tra politica e pubblica amministrazione, tra la dimensione della decisione e quella dell'attuazione ed esecuzione. Inizialmente il ruolo della burocrazia amministrativa è stato pensato, come testimoniano gli scritti di Weber, Wilson Durkheim (solo per

⁶⁵ Sulla distinzione tra attività amministrativa e attività burocratica secondo un approccio antropologico v. E. Amodio, *Stato e burocrazia. Percorsi di una antropologia delle istituzioni amministrative*, Edizioni La Fiaccola, 2013, pg. 59, in cui si sostiene che mentre della prima non si può fare a meno, la seconda è una sorta di degenerazione della prima che da ultimo ha sempre una finalità di controllo della popolazione. Sulla connotazione negativa dello stesso termine "burocrate" v. pg.31.

⁶⁶ V. J. Meynaud, *op.cit.*, pg. 105.

citarne Alcuni)⁶⁷ come la fonte del perseguimento dell'interesse generale basato sui saperi tecnici e specifici indipendenti dalla politica. Sulla scorta di questa esigenza, agli inizi del '900, nascono le grandi scuole di amministrazione pubblica (di cui quelle francesi costituiscono un esempio paradigmatico). Abbandonato poi l'ideal-tipo di burocrazia legale razionale di matrice weberiana, già però alla fine del secolo scorso la burocrazia sembra perdere o comunque offuscare questi tratti fisionomici e si avvia ad assumerne altri che la rendono assai simile ad un potere autonomo in cui la capacità di impedire, ostacolare o rallentare prevalgono su quella di decidere celermente e secondo moduli trasparenti⁶⁸.

Il rapporto tra politica e competenze tecniche, tra conoscenza e decisione governativa ha molte declinazioni e passa attraverso svariati canali (uffici di diretta collaborazione, esperti e consulenti di nomina politica, burocrazia fiduciaria, comitati ecc.) tra cui la P.A. con i suoi apparati serventi e con il relativo supporto amministrativo e tecnico.

Benché la Costituzione non lo contenga *ex professo*, il principio della separazione tra politica e amministrazione⁶⁹ lo si può ricavare dall'art. 97 co. 3 della Cost.: ai funzionari è ritagliata una sfera di attribuzioni e competenze cui corrisponde la responsabilità degli stessi lasciando invece ai dirigenti il potere della gestione amministrativa. Secondo il disegno costituzionale gli organi di governo (Consiglio dei Ministri, Presidente del Consiglio e Ministri) esercitano la funzione di indirizzo politico e amministrativo individuando gli obiettivi e le finalità dell'azione di governo mentre i dirigenti amministrativi pongono in essere i relativi atti e provvedimenti di esecuzione ed attuazione sulla base di direttive generali che ciascun ministro impartisce periodicamente all'interno del proprio dicastero⁷⁰. Dall'introduzione del principio della separazione tra politica e amministrazione con la c.d. delega Amato e con il d.lgs. n. 29/1993 (preceduti dalla l. 142/1990 sull'ordinamento degli enti locali) sono passati più di vent'anni e il saldo non appare positivo sia sotto il profilo funzionale che sotto quello strutturale. Sotto il primo profilo le funzioni di indirizzo e funzioni di gestione non risultano facilmente distinguibili e le cui refluenze

⁶⁷ Per uno sguardo d'insieme sulla burocrazia vedi G. Melis, *La burocrazia*, Il Mulino, Bologna, 2003 e la bella antologia a cura di F. Ferraresi e A. Spreafico, *La burocrazia*, Il Mulino, Bologna, 1975.

⁶⁸ Sul difficile rapporto tra politici e burocrati in Italia nel secolo scorso che sconta da un lato l'impianto strutturale e normativo della P.A. ereditato dal primo sessantennio post-unitario e dall'altro dalle dinamiche del sistema politico del dopoguerra v. pure S. Fabbrini, S. Vassallo, *Il Governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 1999, pg. 217 e ss.

⁶⁹ Sulla difficoltà di separare la sfera della politica da quella della pubblica amministrazione v. pure P. Carrozza, *Rapporto tra direzione politica e amministrativa nel governo degli enti locali*, pg. 20 e ss., 1998.

⁷⁰ Sul profilo che governo e amministrazione rientrano nell'alveo del potere esecutivo v. E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1968, pg. 42 e ss.

negative pesano in special modo sul corretto esercizio dell'attività di indirizzo. Sotto il secondo profilo le strutture di raccordo non hanno facilitato la separazione tra le rispettive funzioni, anzi gli uffici di diretta collaborazione sono divenuti veicoli di ingerenza politica e confusione di ruoli per non parlare poi delle nomine dirigenziali, strumento di fidelizzazione dell'amministrazione alla politica.

Il rapporto tra politica e amministrazione ha sempre presentato profili di notevole criticità⁷¹ ed una vera e propria paratia tra politica e pubblica amministrazione non si è mai realizzata alla lettera soprattutto nelle complesse società contemporanee in cui le decisioni amministrative non sono mai meramente esecutive, ma implicano l'esercizio di una discrezionalità⁷² (non mi riferisco a quella amministrativa) anche di tipo politico nella misura in cui l'apparato amministrativo di supporto partecipa oltre che all'attuazione anche all'elaborazione delle politiche pubbliche⁷³. In altre parole la premessa weberiana della subordinazione della pubblica amministrazione alle decisioni che fanno capo alla politica per cui la prima sarebbe responsabile dei mezzi per il raggiungimento dei fini individuati dalla seconda non solo non sempre si è avverata, ma si è assistito a forme di commistione di ruoli tra politici, dirigenti di carriera e dirigenti di nomina politica.

C'è infatti un momento in cui si crea una inevitabile "interdipendenza" tra politica e tecnica già nel processo decisionale di governo e non solo nel momento attuativo: la dirigenza pubblica deve offrire la propria *expertise* in modo che il politico abbia il supporto tecnico per decidere con la necessaria competenza.

Poi l'attività dell'apparato burocratico si sviluppa nella sua dimensione più propria, quella relativa all'attuazione e all'applicazione delle decisioni dei *policy-makers*. Qui nello spazio lasciato al necessario completamento del dettato normativo si inserisce l'attività degli apparati burocratici. Ed è proprio in questi spazi che questi ultimi di frequente abbiano fatto valere le loro resistenze conservative a salvaguardia di nicchie di potere presidiate dalla scarsa trasparenza delle procedure che ostacola (o comunque rende difficoltoso)

⁷¹ Sulle nuove soluzioni proposte dal governo italiano al difficile rapporto tra politica e amministrazione v. pure R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015, pg. 226.

⁷² Sulla considerazione che la discrezionalità tecnica sia stata utilizzata dalla p.a. per ampliare i propri spazi decisionali trincerandosi dietro la incessante evoluzione del sapere specialistico optando poi per la scelta ad essa più congeniale v. D. Mone, *Qualità normativa tra tecnocrazia ed effettività della democrazia rappresentativa*, Jovene, Napoli, 2010, pg. 213 nota 35.

⁷³ La scelta dei mezzi (apparato amministrativo) si ripercuote sulla conformazione dei fini (politica) ed implica opzioni di valore e quindi risulta problematica la distinzione tra scelta dei mezzi e determinazione dei fini. Sul punto v. G. Pitruzzella, in *Commentario della Costituzione, Art. 92-96, Il Consiglio dei Ministri*, Bologna, Zanichelli, 1994, pg. 125.

inevitabilmente il controllo democratico. A questo si aggiunge il fatto che lo stesso governo adottando certe prassi asseconda comportamenti non lineari da parte della burocrazia pubblica. Un esempio è offerto dalla prassi, invalsa in questi ultimi anni, del rinvio ai decreti attuativi contenuto nelle leggi. Non poche distorsioni ha portato con sé: infatti se il rinvio a successivi decreti attuativi può risultare opportuno quando la materia disciplinata è connotata da regole tecniche che variano di frequente e che non possono essere cristallizzate una volta per tutte, negli altri casi sopravvisti il rinvio ha prodotto un ritardo o addirittura un rimandare *sine die* l'assunzione delle misure attuative. Altre volte poi è lo stesso governo che nell'atto normativo si mostra incapace di scegliere e scarica nel momento attuativo la scelta rimessa quindi all'apparato amministrativo servente.

7.-La locuzione <<potere esecutivo>>, più usuale nel costituzionalismo liberale anziché quella di <<governo>> più utilizzata nel costituzionalismo contemporaneo⁷⁴ sembrerebbe comprendere sia l'attività di governo strettamente intesa che quella relativa all'indirizzo generale dell'azione amministrativa funzionale all'attuazione della politica generale determinata dal Consiglio dei ministri⁷⁵. E questo nella tematica in oggetto acquista un rilievo di non poco conto coinvolgendo il rapporto, pur in una specifica visuale, tra politica e burocrazia ed in particolare la misura in cui quest'ultima incide sulla prima.

Come ho già accennato il rapporto tra tecnica e politica non può essere, a mio avviso, ricondotto solamente e quindi esaminato entro i confini dei cosiddetti governi tecnici sia perché non è detto che un governo i cui componenti siano tutti politici di professione non si faccia imbrigliare, in alcuni settori in particolare, da risultanze assai debitorie del dato tecnico rinunciando alla necessaria sintesi politica sia perché i condizionamenti più pervasivi derivano oggi dalle istituzioni internazionali e sovranazionali; in special modo dall'Unione europea e dalle dinamiche del suo funzionamento di stampo tecnocratico che condizionano fortemente non solo i contenuti di certe politiche, ma, nel diritto interno, anche la scelta circa modi e tempo dell'intervento normativo. Ciò non di meno, non ci si potrà sottrarre, in questa sede

⁷⁴ Il concetto di funzione di governo è estranea al costituzionalismo liberale e comincia a prendere piede quando il governo si è affrancato dall'idea di potere meramente esecutivo delle leggi come portato del liberalismo ottocentesco. Ciò avviene con l'emergere del concetto di indirizzo politico che va ad affiancare le altre classiche funzioni dello Stato. Da intendersi come quell'attività politica di libera determinazione dei fini e degli indirizzi che devono essere perseguiti dai vari organi dello Stato secondo le rispettive competenze, è un'attività cui prende parte anche il governo. V. M. Fioravanti, *Costituzione e popolo sovrano*, Il Mulino, Bologna, 1998, pg. 83.

⁷⁵ V. art. 2.1 l. 400/1988.

dall'esaminare il *modus operandi* dei governi tecnici non foss'altro che per sottoporre a verifica quanto sopra sostenuto.

Benché la formula espressiva <<governo tecnico>> sia ormai di uso comune nella letteratura scientifica non vi è una definizione che ne determini con precisione il significato. La carica di ambiguità contenuta nella stessa formula non agevola il compito: se è vero che <<i governi non sono mai tecnici, ma sono sempre politici>>⁷⁶ in quanto devono comunque avere la fiducia delle due Camere (art. 94.co. 1 Cost.) di fronte a cui sono responsabili, non può comunque essere irrilevante la loro matrice genetica o il loro "peccato originale" (commesso – ribadisco- comunque con l'assenso dei gruppi parlamentari) ed il fatto che nella sostanza essi sono uno scostamento ed un *vulnus* al modello della democrazia rappresentativa⁷⁷.

Sotto il profilo della legalità costituzionale dunque non sembra possano rinvenirsi divieti alla formazione di governi tecnici: formalmente il circuito che lega gli artt. 48, 49 e 94 Cost. rimane integro anche se "depotenziato" dalla formazione di un governo privo di legittimazione elettorale, ma pur sempre coperto dalla fiducia delle Camere e quindi dall'accordo tra le forze politiche che decidono di sostenerlo. Anzi può essere osservato che i governi tecnici si caratterizzano per una particolare ampiezza della coalizione che li supporta (v. il governo Monti la cui fiducia alla Camera dei deputati venne votata da 556 deputati).

Con un certo grado di approssimazione il governo tecnico può essere definito come quel particolare esecutivo composto in tutto o in parte da soggetti scelti in ragione delle specifiche competenze tecniche possedute, slegati da logiche partitiche e formato non a seguito di una competizione elettorale tra partiti e/o coalizioni diverse e per ragioni legate al superamento di una crisi. Non rientrano in questo ambito quei governi variamente denominati (di larghe intese, di solidarietà nazionale, di scopo ecc.) cui si è ricorso nella prima Repubblica assai di frequente per superare le crisi di governo. Se si eccettua il governo Pella⁷⁸, da taluni ritenuto il primo governo tecnico della storia repubblicana, dal 1948 al 1992 (e fino alla X legislatura) non vi sono stati governi tecnici nel senso sopravvissuto⁷⁹. Possono invece essere

⁷⁶ Così, B. Caravita di Toritto, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e scioglimento delle Camere*, in *Federalismi* n. 22/2010, pg. 9.

⁷⁷ Di <<spodestamento globale>> dei politici da parte dei tecnici che comunque, essendo sottratti al gioco elettorale, alterano il circuito di rappresentanza politica parla J. Meynaud, *La tecnocrazia. Mito o realtà?*, Bari, Laterza, 1966, 104.

⁷⁸ Nel 1953 il Presidente Einaudi senza consultazioni affida all'economista Pella (comunque deputato in quegli anni) l'incarico di formare il governo con il preciso mandato di approvare il bilancio. V. F. Fabbrizzi, *La cronaca di oggi e la cronaca di ieri. Il governo Pella e i governi del Presidente*, in *Federalismi* n. 22/2011.

⁷⁹ Governi con alcuni componenti tecnici (talvolta titolare di un dicastero non coerente con la propria competenza tecnica) anche nella veste di Presidente del Consiglio dei ministri ve ne

considerati tecnici il Governo Ciampi⁸⁰, il governo Dini⁸¹ ed il governo Monti ⁸².

In tutti questi casi, pur con i dovuti distinguo, possono essere segnalati alcuni elementi che si ripetono con costanza e che sono emersi nella formazione dei governi tecnici: necessità di interventi urgenti in ambito economico, incapacità dei partiti di trovare un accordo per il superamento della crisi e quindi ruolo assai incisivo del Presidente della Repubblica come risolutore della crisi e come <<reggitore dello Stato>>⁸³, incarico di formare il relativo governo ad una personalità al di fuori della politica ed esperto nel settore dell'economia. Si tratta inoltre di governi la cui durata è confinata al superamento dell'*impasse* emergenziale che ne ha determinato la formazione e comunque non oltre la realizzazione dei punti programmatici prefissati. Con il governo Ciampi per la prima volta nella storia repubblicana viene nominato un Presidente del consiglio non parlamentare e tecnico di grande profilo avendo ricoperto dal 1979 il ruolo di Governatore della Banca d'Italia. Il contesto politico ed economico di quegli anni era assai complesso perché alla delegittimazione dei partiti seguita all'inchiesta giudiziaria "Mani pulite" si aggiungeva la crisi economica legata alla svalutazione della lira, tasso di disoccupazione assai elevato e debito pubblico preoccupante anche in considerazione degli incombenti impegni⁸⁴ assunti con il Trattato di Maastricht (firmato per l'Italia proprio da Ciampi); e come se non bastasse, i problemi relativi alla sicurezza nazionale dopo le stragi di mafia del '92.

Sin da subito Ciampi appalesa la connotazione tecnica⁸⁵ che intende conferire al suo governo riducendo al minimo, d'intesa con il Presidente Scalfaro, le consultazioni dei segretari di partito e inserendo nella lista dei ministri numerosi tecnici⁸⁶. Nel discorso con cui si presenta alla Camera dei deputati per chiedere la fiducia emerge con

sono stati parecchi, ma non possono essere annoverati tra quelli tecnici per varie ragioni (contesto politico da cui sono nati, perché il componente tecnico era anche un politico con ruoli talvolta di primo piano all'interno di un partito ecc.). Ragion per cui il governo Amato, XI legislatura (28/06/1992-22/04/1993) non viene considerato un governo tecnico, a differenza del successivo governo Ciampi (28/04/1993-16/04/1994).

⁸⁰ 28/04/1993-16/04/1994) ricadente nella XI legislatura.

⁸¹ 17/01/1995) nella XII legislatura.

⁸² 16/11/2001-21/12/2012) nella XVI legislatura.

⁸³ Le ultime vicende evidenziano come difficilmente si ritorna alle urne se il Parlamento è in grado di esprimere una nuova maggioranza di governo.

⁸⁴ Nel 1992 il rapporto debito pubblico/PIL raggiunge il 111% a fronte di un parametro di convergenza fissato dal Trattato di Maastricht di un rapporto del 60% max e il deficit pubblico supera il 9% e quello fissato nel trattato è del 3%.

⁸⁵ D'altra parte lo stesso Ciampi nel discorso alla Camera dei deputati si definisce <<semplice cittadino, senza mandato elettorale>>.

⁸⁶ Su 34 ministri solo 9 sono parlamentari, tutti gli altri tecnici tra cui Luigi Spaventa (bilancio), S. Cassese (funzione pubblica), L. Elia (riforme elettorali e istituzionali), P. Savona (industria) e tre ministri in quota PDS: Visco (finanze), Berlinguer (università), Barbera (rapporti con il Parlamento).

grande nitidezza che la genesi del suo governo si rifletterà inevitabilmente sui contenuti programmatici volti da un lato a realizzare quei cambiamenti necessitati dagli esiti referendari del 1993 e quindi in primo luogo a procedere alla riforma elettorale e dall'altro a porre mano a tutte quelle misure tese ad affrontare l'emergenza economica. Su tutto questo aleggia la consapevolezza che si tratti di un governo <<di transizione>> con l'obiettivo di traghettare verso la sponda del <<secondo tempo della Repubblica>>⁸⁷ il Paese.

Cambiamenti di rilievo anche nel *modus operandi* del governo: si introduce la prassi del pre-Consiglio consistente nel far precedere la delibera sui provvedimenti da approvare in consiglio dei ministri da un preventivo esame da parte dei capi di gabinetto dei ministeri e dei capi dipartimenti. Prassi che denota, a mio avviso, oltre che attenzione verso gli aspetti tecno-burocratici anche l'esigenza di uno spazio di rielaborazione e di valutazione degli stessi con l'obiettivo di conseguire quell'omogeneità ed unità che il governo deve garantire quale soggetto politicamente unitario (art. 95 Cost)⁸⁸.

Tra i risultati politici di maggior rilievo, sul piano della politica dei redditi, non può non essere segnalato l'accordo del 1993⁸⁹ che Ciampi sigla con i sindacati e la Confindustria nel cui pacchetto vengono inseriti nuovi sistemi di contrattazione, nuove misure per la regolamentazione del mercato del lavoro e la flessibilità, ma soprattutto, nell'ottica di difesa del potere di acquisto delle retribuzioni, si introduce il principio che gli aumenti salariali siano fissati sulla base del livello di inflazione programmata⁹⁰. Accanto a queste, altre importanti riforme seguono, tra cui l'elaborazione di una disciplina sulle modalità di privatizzazione (già avviate dal precedente governo Amato) e i criteri di vendita delle maggiori imprese pubbliche (ENEL, Banca commerciale, Credito italiano ecc.). Settore assai delicato quello delle privatizzazioni in cui la scelta politica di fondo si intreccia

⁸⁷ Così, C.A. Ciampi, *Un metodo per governare*, Il Mulino, Bologna, 1996, pg. 8.

Sull'utilizzo delle espressioni non tecniche di "prima" (1948- 1994) e "seconda" Repubblica (dal 1994 ad oggi) con cui si suole indicare il mutamento del sistema politico nonché il passaggio dal parlamentarismo consensuale a quello maggioritario a seguito della modifica del sistema elettorale dal proporzionale al quasi maggioritario v. pure P. Grilli Di Cortona, *Il cambiamento politico in Italia: dalla prima alla seconda Repubblica*, Carocci, Roma, 2011. Di conseguenze politiche <<systemiche>> e <<settoriali>> della riforma elettorale del 1993 parla G. Pasquino, *Il nuovo sistema elettorale italiano: antecedenti, meccanismi, conseguenze*, in O. Massari, G. Pasquino, *Rappresentare e governare*, a cura di, Il Mulino, Bologna, 1994, pg. 238 e ss.

⁸⁸ V. r. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014, pg. 196 e ss.

⁸⁹ Questo accordo, insieme a quello del 1992 siglato dal governo Amato con cui viene abolita la scala mobile di indicizzazione dei salari all'inflazione, costituisce un importante risultato non solo sotto il profilo della concertazione, ma anche per gli effetti che ha prodotto sul controllo dell'inflazione e del debito pubblico annuale.

⁹⁰ L'inflazione programmata nasce da un'idea dell'economista Ezio Tarantelli assassinato, come è noto, dalle Brigate rosse nel 1985 dinanzi l'Università La Sapienza al termine di una lezione.

con importanti implicazioni tecniche tanto che viene costituito un Comitato di consulenza globale di garanzia per le privatizzazioni (d.P.C.M. 30 giugno 1993). Una spinta al processo di privatizzazione, indubbiamente, è ascrivibile all'esigenza di risanamento della finanza pubblica imposto dal Trattato di Maastricht e dalla conseguente necessità di reperire fondi per abbattere il debito pubblico. In questo senso va il protocollo siglato dall'allora Ministro degli esteri Andreatta con il Commissario europeo alla concorrenza, Karel Van Miert con cui l'Italia si impegna a ridurre l'indebitamento delle imprese pubbliche⁹¹.

Il secondo governo della XII legislatura viene annoverato tra quelli di estrazione interamente tecnica⁹² a cominciare dal Presidente del consiglio dei ministri, Dini, già direttore generale della Banca d'Italia e ministro del Tesoro del governo uscente⁹³. Anche in questo caso varie "regolarità" registrate in occasione della formazione dei governi tecnici: ruolo decisivo del Presidente della Repubblica Scalfaro nella scelta del preincarico (affidato ad un esperto di economia), individuazione di punti programmatici precisi, consultazioni brevissime, componenti non parlamentari e scelti in forza delle competenze tecniche possedute, la consapevolezza che si tratta di un governo a termine nato per risolvere le urgenze prima di ridare voce al corpo elettorale.

Tuttavia quando si pensa al governo "tecnico"⁹⁴ per eccellenza nell'immaginario dei più ci si riferisce al governo Monti⁹⁵ nato per fronteggiare una gravissima crisi economica-finanziaria a cui il governo

⁹¹ Su questi profili v. *Libro Bianco sulle privatizzazioni*, aprile 2001, a cura del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, pg. 14 e ss.

⁹²) F. Mancuso (giustizia), il tributarista Fantozzi (Finanze), A. Brancaccio (Interni), S. Agnelli (esteri), il generale D. Corcione (difesa), G. Lombardi (pubblica istruzione), il fisico G. Salvini (Università e ricerca), l'economista Clò (industria, commercio e artigianato), il lavorista Treu (lavoro), il medico esperto di organizzazione sanitaria Guzzanti (sanità), il professore di diritto commerciale A. Gambino (poste e telecomunicazioni), lo storico dell'arte A. Paolucci (Beni culturali).

⁹³ Sul contesto politico-istituzionale da cui è nato il governo Dini v. G. Maestri, *Il Governo Dini: una maggioranza "a tutti i costi"?*, in *Federalismi* n. 13 /2013; G. Negri, *Un anno con Dini. Diario di un governo <<eccezionale>>*, Bologna, 1996.

⁹⁴ V. A. Ruggieri, *Art. 94 della Costituzione vivente: "il Governo deve avere la fiducia dei mercati" (nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in *Federalismi* n. 23/2011, pg. 6, in cui si legge che un governo, tecnico o no, dovrà comunque assumere decisioni *stricto sensu* politiche. Sul governo tecnico come eccezione rispetto alla regola della formazione del governo nei regimi parlamentari a tendenza maggioritaria di "investitura elettorale e di derivazione politico-parlamentare" v. T. E. Frosini, *Anatomia e anomalia di un governo tecnico*, in *Rass. parl.*, 2012, pg. 274.

⁹⁵ Il 61° governo della repubblica italiana è rimasto in carica dal 16 novembre 2011 fino al 12 dicembre 2013, (ma rimasto in carica per l'ordinaria amministrazione fino ad aprile del 2013 quando fu formato il governo Letta) dopo le dimissioni dell'allora Presidente del consiglio Berlusconi il 12 novembre 2011. Sulla nascita del Governo Monti con particolare riferimento al ruolo giocato dall'allora Presidente della repubblica Napolitano v. pure I. Nicotra, *Il Governo Monti (Napolitano): l'Unione Europea e i mercati finanziari spingono l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in *Federalismi* n. 24/2011.

in carica (IV Governo Berlusconi) non sembrava in grado di far fronte. I venti della crisi spiravano già su un governo fiaccato da numerosi conflitti: il Presidente della Camera dei deputati Fini che esce dal partito Popolo della libertà per costituirne uno nuovo Futuro e libertà (portandosi dietro un gruppo di deputati), la presentazione di una mozione di sfiducia andata vuota, la mancata approvazione alla Camera dell'art. 1 della legge sul Rendiconto generale dello Stato, i guai giudiziari del Presidente del consiglio solo per citarne alcuni. Tutto ciò rendeva poco credibile che il governo potesse intraprendere percorsi di virtuosi e rassicuranti per far fronte alla grave crisi economica: infatti il contesto internazionale e i mercati già da tempo mostravano segnali di sfiducia nei confronti dell'Italia e della sua capacità di mantenere gli impegni presi in sede sovranazionale. D'altra parte la congiuntura era tale che il ruolo forte di "reggitore dello Stato" assunto dal Presidente della Repubblica Napolitano nella nascita del nuovo governo incontrò il plauso sia in sede internazionale che in parte in quella nazionale anche per la scelta caduta su Monti, un economista di spessore internazionale che aveva rivestito ruoli prestigiosi presso le istituzioni europee tra cui da ultimo quello di Commissario europeo per la concorrenza (fino al 2004). Scelta mirata (anticipata dalla nomina a senatore a vita), atteso che, secondo alcuni, il nuovo governo doveva avere una sorta di doppia fiducia, quella di cui all'art. 94 Cost. e quella ben più "condizionante" dei mercati.

Rispetto ai precedenti governi tecnici, quello di Monti da lui stesso definito <<di impegno nazionale>> presenta ulteriori peculiarità oltre quelle relative allo scostamento dai fisiologici percorsi della democrazia rappresentativa e cioè quello di inserirsi in una fase emergenziale che condiziona forme, modi e tempi dell'intera azione governativa.

A cominciare proprio dall'esercizio della funzione normativa del governo: i provvedimenti normativi più significativi sono stati presi non tanto all'interno della dialettica parlamento-governo, ma forse estremizzando il concetto, attivando un circuito di indirizzo politico ulteriore in cui un ruolo assai condizionante è giocato dalle pressioni delle istituzioni politiche europee, dalla BCE, dalla B.I. e dai mercati finanziari. Basti pensare alla nota lettera definita <<strettamente confidenziale>> del 5 agosto 2011 indirizzata da Mario Draghi (allora Governatore della Banca d'Italia) e da Jean-Claude Trichet (allora Governatore della BCE) all'allora Presidente del consiglio Berlusconi, i cui contenuti sono troppo noti per essere riportati nel dettaglio e che contiene l'indicazione di una serie di riforme che si richiedono al governo <<.....per rafforzare il suo impegno alla sostenibilità del bilancio e alle riforme strutturali>>. Un richiamo in sostanza, al terreno delle riforme per evitare, senza mezze parole, il "commissariamento"

da parte della troika. Di lì a poco (13 agosto) seguirà la manovra-bis contenuta nel decreto legge n. 138/2011⁹⁶ e poi con il governo Monti ulteriori misure (a cominciare dal decreto Salva-Italia) in ottemperanza delle richieste elencate nei tre capitoli in cui si sviluppa la missiva citata. Varie delle riforme ivi indicate sono state portate a termine dal Governo Monti, ma le politiche di austerità in netta prevalenza rispetto alle misure di crescita hanno evidenziato che non si esce dalle secche recessive solo facendo leva sull'aumento delle tasse⁹⁷, ma al contempo esse sono la prova che i politici sia <<in entrata>> che in <<uscita>> non sono propensi a pagare il costo sociale di decisioni impopolari e lo scaricano sui governi tecnici.

Questi brevi cenni sui governi tecnici consentono di avanzare alcune considerazioni relative alle differenze rispetto ai governi operanti – diciamo – in un contesto di “normalità costituzionale” (espressione questa che preferisco rispetto a quella ossimorica di governo politico) e di valutarne le refluenze che si riflettono sulla forma di governo e sulle dinamiche parlamentari. Oltre agli elementi discretivi già segnalati (genesi, componenti di estrazione extraparlamentare ecc.), l'esercizio della funzione di indirizzo politico corre su binari in qualche misura già predeterminati e legati alle stesse ragioni che hanno indotto il Presidente della Repubblica a formare il relativo governo tecnico. Se da un lato quest'ultimo risulta più libero di assumere decisioni impopolari non dovendosi preoccupare del costo “politico” da pagare poi in termini di consenso elettorale, dall'altro si tratta di una politica “contingentata” nei tempi e nei contenuti⁹⁸: nei tempi, in quanto formati per porre mano a situazioni emergenziali dove manca per definizione la progettualità politica di lungo respiro, nei contenuti, in quanto gli obiettivi e i punti programmatici del governo sono già predeterminati anche sulla base di vincoli esterni (sovrnazionali e dei mercati finanziari).

I riflessi sulla forma di governo sono numerosi: qui mi limito a segnalare: a) ulteriore rafforzamento dell'esecutivo a scapito delle Camere accompagnato anzi da una maggiore conflittualità Parlamento-Governo evidenziata anche dall'accresciuta importanza del Ministro per i rapporti con il Parlamento; b) i poteri “a fisarmonica” del Presidente della Repubblica si espandono accentuando la dicotomia

⁹⁶ Decreto legge 13 agosto 2011 recante “*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione e lo sviluppo*”.

⁹⁷ In un articolo apparso sul *Wall Street Journal* (4 aprile 2012) C. Emsdem, *Italy austerity poses threat to economy*, si legge che la politica di austerità italiana potrebbe rivelarsi una minaccia per l'economia.

⁹⁸ Diversamente, R. Manfellotti, *Profili costituzionali del governo tecnico*, in www.forumdiquadernicostituzionali.it (11 ottobre 2013), pg. 14, in cui si sostiene che il governo tecnico non si contrapponga a quello cosiddetto politico sulla base di parametri di natura sostanziale-contenutistica, ma formali attinenti alla struttura e al funzionamento dell'organo.

“governo parlamentare” e “governo del Presidente”⁹⁹; c) elevata mobilità parlamentare anche in vista del prossimo appuntamento elettorale; d) maggiore esposizione del Presidente della Repubblica nella dinamica politica parlamentare.

8.- Le grandi sfide¹⁰⁰ delle società contemporanee (ambiente ed energie rinnovabili, surriscaldamento del pianeta ecc.) richiedono conoscenze tecniche e progettualità di lungo periodo a cui la politica italiana di questi ultimi tempi sembra refrattaria, improntata com'è a spartane semplificazioni quando si debbono affrontare problemi complessi che richiedono sguardo lungo e i cui effetti positivi non sono riscuotibili in termini elettorali a breve periodo. Questo è uno di quei terreni su cui tecnica e politica possono scontrarsi, nel senso che la <<cattiva>> politica potrebbe accedere a soluzioni asservite al raggiungimento di un risultato peggiore, ma di più immediato riscontro sul piano del consenso popolare in barba alle prescrizioni elaborate sulla base del sapere specialistico, da quello derivante dall'apparato burocratico di vertice a quello proveniente dalle cosiddette scienze “dure” che prospettano le diverse misure in grado di perseguire l'obiettivo individuato in sede politica. Questo tuttavia non deve indurre a cedere alle lusinghe della tecnocrazia (che non sia funzionale e/o servente rispetto alla decisione politica) le cui categorie rispondono ad imperativi che mal si prestano da sole a governare i processi politici, se è vero come affermava Guarino in uno scritto di oltre cinquant'anni fa:<<l'opera dei tecnici incontra dei limiti obiettivi al di là dei quali si estende lo spazio riservato all'opera dei politici>>. Una decisione tecnicamente ineccepibile potrebbe risultare in certi casi politicamente non sostenibile se parametrata a paradigmi di equità sociale o a politiche di redistribuzione del reddito.

Le società contemporanee hanno bisogno della politica, di quella vera, capace di progettualità di lungo respiro nei cui confronti la tecnica non che può che svolgere un ruolo ancillare e funzionale rispetto alle decisioni politiche, diversamente <<il tecnicismo messo nei singoli servizi pubblici farebbe perdere di vista il tutto>>¹⁰¹. Oltre che per le ragioni evidenziate lungo il corso della relazione, ontologicamente la tecnica e la politica devono occupare spazi diversi non intercambiabili o sovrapponibili anche in considerazione delle diverse categorie entro

⁹⁹ V. F. Marone, *Prime riflessioni sul governo tecnico nella democrazia maggioritaria*, cit., pg. 9.

¹⁰⁰ Ambiente ed energie rinnovabili, surriscaldamento del pianeta sono solo alcune delle grandi sfide che le società contemporanee devono affrontare. Per farsi un'idea delle tante implicazioni sul nostro tema v. J. R. Flynn, Senza alibi. *Il cambiamento climatico: impedire la catastrofe*, Bollati Boringhieri, Torino, 2015; G. Sartori, *Il Paese degli struzzi. Clima, ambiente, sovrappopolazione*, Edizioni Ambiente, Milano, 2011.

¹⁰¹ Così, M. Minghetti, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Napoli, 1992, pg. 256.

le quali operano. Mentre i tecnici, qualsiasi sia la loro ascendenza professionale ragionano in termini di efficienza della soluzione tecnica individuata partendo dalla valutazione tecnico-scientifica dei dati, la politica si muove su un terreno completamente diverso i cui dati non sono scientifici, ma elaborati sulla base di orientamenti politici volti all'individuazione di obiettivi e fini ritenuti meritevoli di assurgere a generali. Che poi lo siano veramente spetterà agli elettori giudicarlo dato che non posseggono una intrinseca oggettività scientifica.

