



M. VOLPI (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. VIII-152*.

Il recente volume a cura di Mauro Volpi raccoglie i risultati della ricerca di interesse nazionale PRIN dal titolo “Istituzioni democratiche e amministrazioni d’Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica”, recentemente condotta da un gruppo di studiosi dell’Università degli Studi di Perugia sotto la direzione del curatore. Lo scritto, in particolare, è il frutto dello spunto offerto dalla ricerca per analizzare il fenomeno dei c.d. “Governi tecnici” sia a partire da un suo inquadramento teorico, sia attraverso la concreta prassi in uso presso i diversi livelli territoriali di governo.

Il primo capitolo, a cura di Mauro Volpi, introduce il lettore al tema della tecnocrazia e della crisi della democrazia, gettando sia le basi teoriche e metodologiche per una corretta ricostruzione del concetto di tecnocrazia e del rapporto tra tecnica e democrazia, sia le premesse storico-filosofiche dalle quali può dirsi scaturita l’ideologia tecnocratica.

Anzitutto, si osserva che la convivenza tra democrazia e tecnica è fisiologica, perché le democrazie non possono fare a meno del supporto specialistico di persone di particolare capacità e competenza al servizio della politica e dell’attuazione dell’indirizzo politico di governo (p. 2). Determinati fattori ricorrenti negli Stati democratici contemporanei (la natura sempre più complessa della società; l’affermarsi da vari decenni del c.d. “Stato amministrativo”; le innovazioni tecnologiche), infatti, hanno reso sempre più frequente e significativo il ricorso all’apporto di un corpo burocratico, dotato di alta professionalità e delle necessarie competenze tecnico-specialistiche.

Finché la determinazione e l’attuazione delle politiche pubbliche sono riconducibili all’alveo delle scelte di indirizzo stabilite da Parlamento e Governo e legittimate dal voto popolare (e dunque la tecnica assume un carattere servente rispetto alla politica), tuttavia,

* Contributo sottoposto a *peer review*.

non si può ancora parlare di “tecnocrazia”. È solo nel momento in cui la tecnica si sostituisce alla politica e all’ordinario circuito democratico, assumendo in prima persona tanto le decisioni politiche essenziali, quanto la scelta dei mezzi per conseguirli (insomma: quando è affidata alla tecnica la scelta non solo dei mezzi, ma anche dei fini dell’azione sociale), che può parlarsi di ideologia tecnocratica. A tal proposito, viene ricordato l’osservazione di Bobbio sull’antitetività di tecnocrazia e democrazia, perché mentre “la democrazia si regge sull’ipotesi che tutti possano decidere di tutto”, la tecnocrazia “pretende che chiamati a decidere siano i pochi che se ne intendono” (p. 3).

In seconda battuta si tenta di individuare le origini storiche dell’ideologia tecnocratica. Per far ciò, si sottolinea che alla base della teorizzazione della necessità di un regime tecnocratico v’è sempre un’opzione ideologica, caratterizzata da una valutazione negativa sul rendimento della democrazia e basata sulla presunzione per cui le scelte di governo possono esser adottate con maggiore coerenza ed efficacia da parte di una cerchia ristretta di esperti non soggetta all’influenza e ai condizionamenti della politica, del corpo elettorale e dei diversi gruppi sociali.

Le origini del pensiero tecnocratico vengono così ricondotte a Platone e, in particolare, alla *Repubblica*, ove il filosofo ateniese ritiene la democrazia un sistema di governo della società inadeguato e incapace di garantire l’armonia e la tutela del benessere della collettività e giunge alla teorizzazione del “governo dei custodi”. Nel mondo moderno, il positivismo di Saint Simon e di Comte sosterrà la necessità del superamento della politica e delle istituzioni rappresentative e costituzionali e l’acquisizione di funzioni di governo da parte di saggi e tecnici.

Sarà necessario attendere il periodo fra i due conflitti mondiali perché venga coniato dall’ingegnere californiano William Henry Smith il termine “tecnocrazia”, definito come “*the rule of the people made effective through the agency of their servants, the scientists and the engineers*”. Successivamente, gli studi di Henri De Man sul planismo, di John Kenneth Galbraith sulla società postindustriale e di Georges Soros sulla globalizzazione contribuiranno in maniera significativa all’evoluzione del pensiero tecnocratico.

Il capitolo si conclude osservando che in dottrina v’è contrasto fra chi, per le loro caratteristiche costitutive e programmatiche, considera i Governi tecnici un’anomalia democratica e chi invece sostiene che la stessa espressione “Governo tecnico” sia un ossimoro, dal momento che ogni governo, nel momento in cui ottiene la fiducia del Parlamento sul proprio programma, diventa per ciò stesso un governo politico e, d’altra parte, ogni governo “politico” ha al suo interno una componente tecnica (pp. 19 sgg.).

Nel secondo capitolo, a cura di Francesco Duranti, viene sottolineata la problematicità della locuzione “Governo tecnico” e l’assenza, nella scienza giuridica comparatistica, di una proposta convincente definitoria e classificatoria. La scelta dell’Autore, metodologicamente caratterizzante, è quella di muovere dall’analisi delle Carte

costituzionali dei Paesi membri dell'Unione europea (segnatamente, delle disposizioni relative alle procedure di investitura e nomina degli esecutivi) onde verificare se, nel diritto positivo, siano presenti indicazioni utili ai fini di una ricostruzione di teoria generale. Ne risulta che i Paesi le cui Costituzioni prevedono disposizioni di specifico interesse in tal senso sono tre: Croazia, Grecia e Bulgaria.

Dall'esame delle tre Carte costituzionali, l'Autore giunge alla conclusione che possono definirsi tecnici tutti quei Governi guidati da un Primo ministro che non appartiene ad alcun partito politico e che è in possesso di una specifica professionalità o competenza rilevante per l'incarico, come anche avviene per gli altri membri del Gabinetto. Data l'impossibilità di formare qualsiasi altra ipotesi di esecutivo popolare, è attribuito loro il mandato di guidare il Paese unicamente sino allo svolgimento delle elezioni politiche anticipate all'uopo convocate dal Capo dello Stato.

A conclusione del capitolo, infine, si osserva che, dall'esame della prassi degli ordinamenti dei Paesi dell'Unione, il numero complessivo dei Governi tecnici nominati nel corso di circa settanta anni dalla fine della Seconda Guerra mondiale a maggio 2016 è pari a ventotto Gabinetti in nove Paesi, la maggior parte dei quali di natura meramente interinale (c.d. "*caretakers governments*"). Nondimeno, negli ultimi anni, con l'erompere di più acute crisi economiche, il ricorso a Esecutivi di natura tecnica ha subito un incremento in senso sia quantitativo (sono più frequenti le ipotesi di Governi tecnici), sia qualitativo (ricorrono maggiormente le ipotesi dei c.d. "*full technocratic governments*", ossia di Governi tecnici che - con la fiducia dei rispettivi parlamenti - rimangono in carica per intervalli di tempo non indifferenti: p. 41).

Il terzo capitolo, a cura di Andrea Pierini, si concentra sul ruolo che i Governi tecnici hanno assunto nell'evoluzione della forma di governo italiana. Anzitutto, sono premessi brevi cenni sui profili definatori e sulle condizioni che, nella storia repubblicana, sembrano aver determinato l'avvento dei governi tecnici (p. 48 sg.): *i*) l'impossibilità della formazione di una maggioranza parlamentare in grado di esprimere la fiducia a un Governo politico che possa guidare stabilmente il paese; *ii*) una situazione di crisi - in particolare economica e talora connessa al rispetto di obblighi sovranazionali - che non consente di attendere l'esito di nuove consultazioni elettorali per l'adozione di misure straordinarie volte a fronteggiare la stessa crisi; *iii*) la possibilità che il Presidente della Repubblica utilizzi le prerogative in materia di nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri per promuovere, direttamente e in via autonoma, la formazione di compagini governative capaci di ottenere la fiducia delle Camere; *iv*) la necessità di affrontare l'emergenza con interventi dal carattere prettamente tecnico, volti a ristabilire l'equilibrio economico, da porre a base di un programma di governo limitato al perseguimento degli obiettivi predetti, su cui acquisire il consenso *bipartisan* della maggior parte dei partiti in Parlamento.

L'Autore si sofferma poi sulle singole esperienze di Governo tecnico in Italia, individuando i "prodromi" della tecnicità nel Governo Amato I, esecutivo di transizione a cavallo delle due "fasi" della Repubblica e la cui nascita coincide con la gravissima crisi del sistema dei partiti costituitosi nel secondo dopoguerra. Pur di derivazione politica ordinaria, il Governo Amato I ha presentato per primo - anche se non in forma completa - alcune caratteristiche che si sarebbero ritrovate più nettamente nei successivi Esecutivi tecnici, quali: un ruolo più attivo del Capo dello Stato; una composizione con parziale innesto di personalità esterne alla politica tradizionale; un programma concordato, in misura apprezzabile, con il Capo dello Stato e recante misure volte a stabilizzare la gestione economica del Paese e del bilancio dello Stato.

È però con il Governo Ciampi, immediatamente successivo all'esecutivo Amato, che si avrà il primo Governo tecnico propriamente detto, almeno nella misura in cui ebbe una personalità effettivamente indipendente dai partiti alla guida ("*technocrat-led government*"), di cui il Governo Dini rappresenta poi il consolidamento. Quest'ultimo, infatti, costituito non tanto per lo svolgimento di compiti di ordinaria amministrazione, quanto per l'attuazione di alcuni specifici obiettivi (fra cui il varo di una manovra correttiva delle tendenze della finanza pubblica, la riforma del sistema previdenziale e l'introduzione di una disciplina relativa alla *par condicio* nell'accesso alla propaganda elettorale radio-televisiva: p. 68), fu il primo esecutivo ad esser anche composto da personalità ministeriali in grandissima maggioranza con un profilo di esperti-indipendenti.

L'ultima esperienza di Governo tecnico (o, per meglio dire, a larga composizione tecnica) è il Governo Monti, interamente partecipato da *homines novi* della politica e caratterizzato soprattutto dalla dimensione - oggettiva e temporale - del mandato conferito. Esso, infatti, si contraddistingue soprattutto per non esser stato espressamente concepito come "Governo a termine" o "di transizione", alla luce dell'importanza e della consistenza dei compiti e degli obiettivi programmatici attribuiti, che non consentivano di porre una chiara scadenza all'azione di governo. All'indomani delle dimissioni del capo dell'esecutivo, tuttavia, accade uno dei fenomeni più interessanti legati alla vicenda del Governo Monti: il Presidente del Consiglio annuncia la propria volontà di entrare in politica e fonda un proprio movimento, Scelta Civica per l'Italia, con un programma che non presenta soluzione di continuità con le azioni intraprese durante l'esperienza del Governo tecnico e un chiaro collegamento fra queste ultime e alcuni dei principi fondamentali inscritti nel diritto europeo dei nuovi Trattati (p. 77).

Nel quarto capitolo, a cura di David Crescenzi, sono oggetto di studio le dinamiche politico-costituzionali in cui si sviluppa la questione del tecnocrate-finanziario posto al vertice dei ministeri economici (siano essi articolati in un dicastero unitario, come il MEF italiano, oppure - come nel trascorso politico italiano - scisso in Finanze, Tesoro e

Bilancio). Si premette però che in campo economico-finanziario è estremamente difficile distinguere tra governante-tecnico e governante-politico, atteso che, nella maggior parte dei casi, la tendenziale provenienza da ambiti determinati (accademico-universitario, amministrativo-istituzionale o bancario-creditizio) garantisce una spiccata caratura tecnica nel settore economico-finanziario.

Il metodo di studio è rigoroso, perché esclude personalità che, prima dell'incarico di Governo, si sono candidate a elezioni politiche o che comunque si sono dedicate alla politica attiva, schierandosi apertamente a favore di un determinato partito (pp. 92 sg.). Viene poi offerta una lettura comparata delle disposizioni costituzionali degli Stati membri, distinguendo quelli le cui Carte fondamentali espressamente contemplano il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

L'Autore giunge alla conclusione che nel titolare dell'economia convivano due anime potenzialmente antitetiche: quella del "politico di governo" che, in quanto tale, "guarda alla leva delle finanze come strumento principe con cui coadiuvare l'azione dell'Esecutivo" e quella del "garante interno al Governo" che deve assicurare il rispetto dell'equilibrio di bilancio da parte dei propri colleghi nel perseguimento del programma politico (pp. 95 sg.). L'esame delle nomine dei Ministri dell'Economia dal 2008 al 2017, infine, ha dimostrato che in tale periodo il ricorso ai Ministri economici di matrice tecnica va assumendo, in Italia, i caratteri strutturali della regolarità, laddove in Grecia si tende a non accogliere la prospettiva di un dicastero finanziario nel pieno delle sue funzioni.

Nel quinto capitolo, a cura di Luigi Conte Fabiani, è approfondito il fenomeno dei c.d. "assessori esterni" all'interno delle Giunte regionali, diffuso a partire dal 2000 nell'esperienza regionale italiana, a seguito dell'approvazione della l. cost. n. 1 del 1999 (c.d. prima riforma del Titolo V della Costituzione); sino ad allora, infatti, non era previsto che una Giunta regionale potesse essere composta anche da membri non eletti nel rispettivo Consiglio.

Anzitutto, sono evidenziati i tratti essenziali della riforma operata dalla l. cost. n. 1 del 1999, volta a garantire una maggiore stabilità alla forma di governo regionale: *i*) netta separazione tra Consiglio e Giunta regionali; *ii*) rafforzamento del ruolo dell'organo esecutivo e, in particolare, del Presidente della Regione, il quale dirige la politica della Giunta e ne è responsabile (art. 121, ultimo comma, Cost.); *iii*) assetto monocratico in cui il Presidente della Regione, salvo che gli Statuti regionali non dispongano altrimenti, è eletto direttamente dai cittadini e ha il potere di nomina e di revoca degli assessori che compongono la Giunta regionale; *iv*) quale modello residuale, la facoltà per il Consiglio regionale di sfiduciare il Presidente della Regione con contestuali dimissioni di quest'ultimo e scioglimento dell'organo legislativo (c.d. *simul stabunt, simul cadent*).

A tutto ciò si accompagna la possibilità di nomina, da parte del Presidente, di persone non elette nel rispettivo Consiglio quali componenti della Giunta; in ogni caso, gli assessori c.d. “esterni” così nominati non sono, *ex se*, tecnici, dal momento che, nella maggior parte dei casi, la nomina così realizzata ricade comunque su personaggi di chiara afferenza politica.

Gli esiti dello studio hanno dimostrato che la possibilità di nomina di assessori esterni da parte del Presidente della Regione, in ogni caso, non si traduce automaticamente nell'impossibilità che le nomine medesime siano influenzate dalle forze politiche di maggioranza: il capo dell'esecutivo regionale, infatti, è comunque chiamato a rispondere nei confronti dei partiti che lo sostengono. Di conseguenza, nella maggior parte dei casi il margine di discrezionalità del Presidente della Giunta dipende da un lato dall'omogeneità della coalizione che lo supporta e dall'altro dalla personalità e dal peso carismatico del medesimo.

Nel complesso, il volume in commento riesce brillantemente nel tentativo di ricondurre la nozione atecnica di “Governo tecnico” (si confida che il lettore perdonerà il gioco di parole), propria del gergo parlamentare e giornalistico italiano, entro le coordinate poste dal testo costituzionale e alla luce dell'interpretazione che ne hanno dato la dottrina e la giurisprudenza costituzionale, con particolare riferimento all'ultimo decennio repubblicano. Rimangono tuttavia aperti alcuni interrogativi, suggeriti al lettore dagli utili e numerosi spunti di riflessione offerti dal testo. Ad esempio, uno studio sull'*an* e sul *quantum* del contributo di personalità tecniche negli esecutivi comunali (quali assessori o semplici membri di supporto) consentirebbe il completamento – con riferimento, cioè, a tutti i centri di imputazione di responsabilità politica - del panorama relativo alla presenza e all'importanza dell'elemento tecnico. Allo stesso tempo, traluce dal testo che nella *governance* europea è diversa l'importanza assunta dai membri tecnici a seconda degli organi eurounitari cui, di volta in volta, si rinvia.

Lucio Adalberto Caruso