

CAPITOLO I

TECNOCRAZIA E CRISI DELLA DEMOCRAZIA

di *Mauro Volpi*

SOMMARIO: 1. Tecnica e tecnocrazia nello Stato democratico. – 2. L'ideologia tecnocratica. – 2.1. Nella antichità classica: Platone. – 2.2. Nel mondo moderno: il positivismo. – 2.3. Fra le due guerre mondiali: movimento tecnocratico e planismo. – 2.4. Nella contemporaneità: società postindustriale e globalizzazione. – 3. Elitismo, postdemocrazia e tecnici di Governo. – 4. Governi tecnici: normalità o anomalia democratica? L'esperienza italiana. – 5. Una risposta regressiva alla crisi della democrazia.

1. Tecnica e tecnocrazia nello Stato democratico

Qualsiasi indagine relativa all'influenza dei tecnici sul funzionamento dello Stato democratico non può prescindere in via preliminare dalla distinzione fra tecnica e tecnocrazia. La presenza di una componente tecnica nel governo dello Stato democratico, ma anche di ogni altra forma di Stato, e in particolare all'interno del potere esecutivo, posto al vertice della Pubblica Amministrazione e chiamato a garantire il funzionamento della macchina complessiva dello Stato, è inevitabile. Infatti le democrazie non possono fare a meno del supporto specialistico di persone di particolare capacità e competenza che operano al servizio della politica e dell'attuazione dell'indirizzo politico di governo.

Negli Stati democratici contemporanei il ricorso ordinario all'apporto dei tecnici è diventato sempre più importante. Varie ne sono le ragioni. Innanzitutto la natura sempre più complessa della società, derivante dalla sua segmentazione e diversificazione, richiede risposte articolate e fondate su una conoscenza scientifica approfondita della realtà sociale. In secondo luogo l'esercizio delle funzioni pubbliche investe questioni che richiedono competenze e valutazioni di carattere tecnico che devono assistere le scelte politiche (e in quanto le decisioni del Governo presentate come neutrali, so, ecc.). In particolare l'affermarsi da vari decenni dello "Stato amministrativo", caratterizzato dal fatto che la grande maggioranza delle decisioni pubbliche non sono adottate nella forma della legge, ma dell'atto amministrativo, attribuisce un ruolo centrale ad un corpo burocratico di alta professionalità e dotato del-

le necessarie competenze tecnico-specialistiche. Infine le innovazioni tecnologiche richiedono la presenza in tutti gli apparati amministrativi, sia pubblici sia privati, di esperti nei vari campi del sapere e ne impongono un funzionamento efficiente grazie a nuove tecniche di organizzazione del lavoro.

Quindi la convivenza fra democrazia e tecnica è fisiologica. Ma ciò si verifica fino a che la determinazione e l'attuazione delle politiche pubbliche avvengono nell'alveo delle grandi scelte di indirizzo stabilite da Parlamento e Governo e legittimate dal voto popolare e quindi la tecnica assume un carattere servente rispetto alla politica. Rientra nella fisiologia anche l'ipotesi, sempre più frequente, dell'assunzione, soprattutto all'interno del potere esecutivo, di un ruolo importante da parte di "politici tecnici", vale a dire di personalità dotate di specifiche competenze che vengono tuttavia esercitate in attuazione di indirizzi politici di natura generale e in conseguenza della loro personale adesione a partiti o a schieramenti politici.

Al contrario la tecnica tende a trasformarsi in "tecnocrazia", e quindi secondo la derivazione etimologica del termine, in "potere dei tecnici", quando si sostituisce alla politica e all'ordinario circuito democratico corpo elettorale – Parlamento – Governo, per assumere in prima persona le decisioni politiche essenziali ed anche la scelta dei mezzi per conseguirli. Come sottolinea FISICHELLA, si può parlare di «regime tecnocratico» quando è «il tecnocrate a fissare, su esclusive basi di competenza, non solo i mezzi ma anche i fini dell'azione sociale»¹. In verità, come lo stesso Autore citato precisa, in un «regime politico» può accadere che l'indicazione dei mezzi sia affidata a persone competenti, ma è pur sempre il politico a scegliere quelli più adeguati «in relazione a fini politicamente determinati». Alla distinzione fra regime politico e regime tecnocratico corrisponde quella fra «tecnico» e «tecnocrate»: mentre il primo è «un esperto del particolare, il tecnocrate va definito (e si definisce) come un esperto del generale. Se il primo è uno specialista, il secondo è un generalista, caratterizzato com'è da una polivalenza di funzioni e da una conoscenza globale delle variabili dell'azione»².

Ma quale rapporto intercorre fra tecnocrazia e Stato democratico? Sicuramente diverso da quello che normalmente si verifica fra tecnocrazia e Stato autocratico. Questo, caratterizzato dall'accentramento del potere e dalla assunzione di decisioni fondata sul metodo della imposizione e sulla negazione del pluralismo, tende a esaltare il ruolo di corpi "tecnici", burocratici o militari, i quali agiscono al servizio dell'autocrate o della oligarchia che esercita autoritariamente il potere statale, ma in alcuni casi gestiscono il potere in prima persona anche per periodi prolungati (come si è verificato per gli alti gradi dell'esercito in seguito ai numerosi colpi di Stato militari avvenuti in vari Paesi in via di sviluppo). Lo Stato democratico, al contrario, fondato sulla deriva-

¹ Cfr. D. FISICHELLA, *L'altro potere. Tecnocrazia e gruppi di pressione*, Laterza, Roma-Bari, 1997, 54.

² *Ibidem*, 44.

zione popolare del potere politico e sul rispetto del pluralismo, è inconciliabile con il regime tecnocratico, nel quale il potere deriva dalla competenza e viene esercitato con decisioni che si presumono essere le uniche oggettivamente possibili e valide, in quanto imposte da esigenze di natura tecnica. Come ha sottolineato BOBBIO, «Tecnocrazia e democrazia sono antitetiche: se il protagonista della società industriale è l'esperto non può essere il cittadino qualunque. La democrazia si regge sull'ipotesi che tutti possano decidere di tutto. La tecnocrazia, al contrario, pretende che chiamati a decidere siano i pochi che se ne intendono»³.

Nella reale evoluzione del mondo contemporaneo sarebbe eccessivo sostenere che lo Stato democratico sia stato soppiantato *tout court* da un regime tecnocratico e che la politica fondata sul consenso abbia ceduto il passo alla «meritocrazia» tecnocratica fondata sulla «cooptazione»⁴. D'altra parte, però, sarebbe riduttivo e miope non considerare il peso crescente assunto da esperienze interne al governo di singoli Stati, per quanto transitorie (i cosiddetti "Governi tecnici" e il ruolo dei tecnici come titolari di importanti cariche di governo), o provenienti dall'esterno, come quelle derivanti dalla globalizzazione o da organismi sovranazionali, che hanno posto i tecnocrati al centro della scena affidando loro il compito di compiere importanti scelte politiche o di vigilare su quelle effettuate dalla politica. La questione di fondo è verificare se e in quale misura tali esperienze incidano sulla qualità della democrazia e se possano essere, oltre che il prodotto, anche un fattore di accentuazione della crisi dello Stato democratico.

2. *L'ideologia tecnocratica*

Alla base della teorizzazione della necessità di un regime tecnocratico o del ricorso ad esperienze di tale tipo vi è una opzione di natura ideologica, anche se non sempre apertamente formulata, fondata sulla presunzione che le scelte di governo nell'ambito di uno "Stato amministrativo" e complesso e soprattutto nelle fasi di crisi che richiedono provvedimenti urgenti e impopolari, possano essere adottate con maggiore coerenza ed efficacia da parte di *élites* di esperti che non subiscono l'influenza e i condizionamenti della politica, né del corpo elettorale né dei diversi gruppi sociali. Il ricorso ai tecnici in sostituzione dei politici è stato teorizzato in diverse fasi storiche e con motivazioni e caratteristiche molto differenziate, ma tutte accomunate da una valutazione fondamentalmente negativa sul rendimento della democrazia, sia di quella classica, monistica e diretta, sia di quella moderna, pluralistica e fondata sul

³ Cfr. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984, 22.

⁴ V. in tal senso G. BEDESCHI, *Tecnocrazia, democrazia, società libera*, in A. CARRINO (a cura di), *L'Europa e il futuro della politica*, in http://www.societalibera.org/it/librisoclibera/testi/europafutpol/11_europapf.html.

suffragio universale, e sulla capacità della politica di rispondere in modo adeguato alle esigenze della collettività.

2.1. Nella antichità classica: Platone

La prima teorizzazione del «governo dei custodi» come forma di Stato ideale si deve, com'è noto, a PLATONE. Nella *Repubblica* egli afferma che il compito di reggitori delle città – Stato deve spettare ai filosofi e che potere politico e filosofia devono coincidere al fine di garantire il benessere comune. Infatti solo i filosofi possiedono per educazione e capacità una conoscenza della realtà globale che va al di là di quelle parziali e degli interessi particolari⁵. Al ceto dei sapienti governanti devono affiancarsi quello dei guardiani, chiamati a difendere con le armi lo Stato, e quello dei produttori, che devono assicurare i mezzi di sussistenza per l'intera comunità. La tesi di PLATONE è stata oggetto di una forte critica da parte di POPPER che ha indicato nella «sofocrazia» un assetto di tipo totalitario in quanto i filosofi possessori della sapienza sono i depositari del bene comune, concepito come un tutto unico che non ammette diversi punti di vista e annulla il ruolo dell'individuo⁶.

In tale concezione, come è stato recentemente sottolineato, i filosofi non costituiscono affatto un ceto tecnico, caratterizzato da un sapere specialistico, ma costituiscono «la massima espressione del “politico”» e quindi l'idea di PLATONE pare molto lontana dalle concezioni tecnocratiche avanzate nell'età moderna e in quella contemporanea fondate sull'attribuzione del potere a tecnici impolitici⁷. Tuttavia si è già detto della propensione generalista che distingue i tecnocrati dai tecnici e che viene addotta come giustificazione per il conferimento ad essi del potere (politico) di governo. Se mai, la distanza fra la teoria di PLATONE e l'ideologia tecnocratica moderna va vista nella centralità che nella seconda assume il dato economico, che è del tutto secondario e anzi subordinato al potere dei sapienti nella prima⁸.

Ciò che invece accomuna le due concezioni è la critica, più o meno radicale, nei confronti della democrazia, considerata come un sistema di governo della società inadeguato, incapace di garantire l'armonia (o, per usare un termine contemporaneo, la coesione sociale) e la tutela del benessere della collettività. Non a torto PLATONE viene considerato come «il più intransigente» fra i critici della democrazia⁹. Egli, infatti, considera come forma di go-

⁵ V. PLATONE, *Repubblica*, Newton Compton, Roma, 2015, in part. libro V, 473d, 283 e libro VI, 484c e 484d, 299.

⁶ Cfr. K. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici, I. Platone totalitario*, (1969), trad. it., Armando, Roma, 1996, 117 ss. e 182.

⁷ Cfr. G.A. FERRO, *Quale “saggezza” per le riforme costituzionali?*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 237.

⁸ V. D. FISICHELLA, *L'altro potere*, cit., 20-21.

⁹ Cfr. M.L. SALVADORI, *Democrazia. Storia di un'idea tra mito e realtà*, Donzelli, Roma, 2015, 28.

verno ideale quella garantita dalla «aristocrazia», la quale è il “governo dei migliori”, che degenera in «timocrazia», imperniata sul ruolo dei militari e della guerra, e poi in «oligarchia», che assegna il potere ai ricchi e produce lo sfoggio del denaro e la crescita delle diseguaglianze. Ne deriva una rivoluzione che sfocia nella «democrazia», vale a dire nel dominio dei poveri, fondato sulla «tracotanza, l’anarchia, la dissolutezza e l’impudenza»¹⁰, derivanti da un uso smodato della libertà, regime destinato a degenerare in «tirannide», nella quale il potere viene conquistato da un demagogo che rende schiava la società. Anche se nel *Politico* e nelle *Leggi*, l’ostilità per la democrazia si attenua e Platone arriva a prefigurare una forma di governo “mista” basata sulla combinazione fra una componente monarchica e una democratica¹¹, resta il fatto che la critica alla democrazia, che pone l’accento sull’eccesso di libertà e sullo spirito di fazione, anche se con una terminologia variabile nel tempo, costituisce il fondamento ricorrente della invocazione di un governo tecnocratico.

2.2. Nel mondo moderno: il positivismo

La nascita dello Stato moderno è caratterizzata a partire dalla seconda metà del Cinquecento e per tutto il Seicento dall’impetuoso sviluppo delle scienze: basti pensare alla rivoluzione copernicana e galileiana in astronomia, allo sviluppo della anatomia, della botanica, della chimica, della fisica, all’affermarsi della filosofia dello Stato e del diritto (con BODIN, GROZIO, ALTHUSIUS) e infine alle teorizzazioni di HOBBS e di LOCKE sull’origine dello Stato, fra loro diversissime, ma accomunate dal superamento del tradizionale modello etico e metafisico posto a fondamento del potere. Alla concezione del governo come dominio dell’uomo sull’uomo subentra in molti studiosi l’idea del governo come dominio dell’uomo sulla natura, che attribuisce un posto di primo piano agli scienziati.

In questo ambito può essere considerato un anticipatore della concezione tecnocratica del potere FRANCIS BACON, il quale propone l’applicazione del metodo sperimentale di tipo induttivo finalizzato a garantire lo sviluppo della scienza e della tecnica al servizio del benessere dell’uomo. In particolare nella sua opera postuma e incompiuta *New Atlantis* egli immagina una organizzazione della società fondata su un collegio di saggi, la «Casa di Salomone», la cui finalità «è la conoscenza delle cause e dei segreti movimenti delle cose per allargare i confini del potere umano verso la realizzazione di ogni possibile obiettivo». Tale collegio adotta come mezzi vari punti di osservazione e di studio dei fenomeni naturali nonché stabilimenti sperimentali e di produzione di beni e di servizi e utilizza una struttura organizzativa costituita da un numero ristretto di persone depositarie del metodo sperimentale e incaricate

¹⁰ Cfr. PLATONE, *Repubblica*, cit., libro VIII, 560e, 427.

¹¹ V. sul punto D. HELD, *Modelli di democrazia*, (1996), trad. it., il Mulino, Bologna, 1997, 52-53.

di dare vita a nuove invenzioni e di divulgarle al pubblico, ad eccezione di quelle che devono restare segrete¹². Tuttavia in Bacone non vi è ancora l'idea che i saggi e i tecnici debbano acquisire funzioni di governo soppiantando quelle della monarchia.

Tale idea si manifesta nel corso dell'Ottocento soprattutto ad opera della filosofia positivista francese, in seguito al verificarsi della prima rivoluzione industriale. I due grandi teorici del positivismo sono CLAUDE-HENRI DE ROUVROY conte di SAINT SIMON e AUGUST COMTE, che del primo è stato segretario e collaboratore dal 1817 al 1824¹³. Entrambi intendono valorizzare il sapere positivo e il ruolo della scienza. E a tale fine sostengono il superamento della politica, in quanto l'evoluzione della società non richiede più la ricerca dei fini generali, ma un'analisi della realtà esistente, e l'attribuzione del potere di direzione della società ai «dirigenti industriali» (per SAINT SIMON) e ai «direttori» (per COMTE), che gestiscono i mezzi di produzione, senza averne la proprietà, incarnando la figura del moderno *manager*. Ciò comporta il progressivo deperimento dello Stato e il superamento delle «istituzioni rappresentative e costituzionali, non più necessarie e non più utili allo sviluppo di una società industriale avanzata»¹⁴.

SAINT SIMON teorizza apertamente l'applicazione alle questioni politiche del metodo delle scienze sperimentali e in conseguenza del passaggio dalla età feudale a quella industriale sostiene la necessità di dare vita a grandi lavori che vadano al di là dei confini nazionali. Nel 1814 al momento della invasione della Francia egli avanza la prospettiva di un'Europa confederale che deve darsi un Parlamento comune, composto da saggi, industriali, commercianti, amministratori e magistrati, quindi da un corpo specialistico e censitario¹⁵. In scritti successivi SAINT SIMON arriva a prefigurare un «regime industriale mondiale» come frutto della «coalizione di tutte le industrie nazionali»¹⁶. In tale quadro agli industriali e agli scienziati spetta un ruolo di direzione, mentre ai ceti produttivi è assegnata una funzione di amministrazione e di esecuzione.

L'impostazione universalista di SAINT SIMON viene ripresa negli anni successivi da due pensatori italiani accomunati dall'idea, fortemente anticipatrice, che pone al centro della organizzazione sociale il potere finanziario rappresentato dalle banche¹⁷. Già nel 1837 GIUSEPPE FERRARI considera la banca

¹² Cfr. F. BACONE, *La Nuova Atlantide*, (1627), trad. it., in *Scritti filosofici*, Utet, Torino, 1975, 855 ss.

¹³ Sull'apporto congiunto di Saint Simon e Comte alla moderna concezione tecnocratica del potere v. diffusamente D. FISICHELLA, *L'altro potere*, cit., 27 ss.

¹⁴ *Ibidem*, 31-32.

¹⁵ V. C.H. DE SAINT SIMON, *De la réorganisation de la société européenne*, Éditions Payot & Rivages, Paris, 1814.

¹⁶ Cfr. ID., *L'industria o discussioni politiche, morali e filosofiche nell'interesse di tutti gli uomini che si dedicano a lavori utili e indipendenti*, (1816-1818), trad. it., in *Opere*, a cura di M.T. BOVETTI PICCHETTO, Utet, Torino, 1975, 337.

¹⁷ Già negli ultimi scritti di Saint Simon veniva affermato il ruolo decisivo del potere finanzia-

come il soggetto che incarna la Nazione e ne costituirà l'organo di governo¹⁸. Ancora più netta è la concezione di GIUSEPPE CORVAIA, contenuta in un libro pubblicato in due volumi nel 1840-1842¹⁹. La banca viene configurata come il nuovo potere universale, ma poiché essa agisce nell'interesse dei privati e a danno della società, occorre dare vita ad una Banca di Stato in sostituzione di quelle private, nella prospettiva della creazione di un'unica Banca mondiale, che eserciterà la funzione di governo. Il suo governatore sarà il Re, i direttori generali svolgeranno la funzione di ministri, l'assemblea degli azionisti si identificherà con il Parlamento, i soci saranno i cittadini. La tecnocrazia, quindi, si configurerà come una «bancocrazia».

COMTE sviluppa più ampiamente la concezione positivista, teorizzando la «legge dei tre stati» della conoscenza umana: teologico o fittizio, metafisico o astratto, scientifico o positivo. Al primo corrisponde una società ecclesiastico-feudale, al secondo il governo delle leggi e della politica, all'ultimo una società industriale e scientifica. Questa è caratterizzata dall'affermarsi delle scienze positive, come l'astronomia, la fisica e la chimica, che costituiscono la fisica inorganica, mentre della fisica organica fanno parte la biologia e una nuova scienza, di cui COMTE è considerato il fondatore: la fisica sociale o sociologia. Agli scienziati positivi e ai direttori della produzione spetta il compito di governare la società industriale. Ma a questo potere temporale deve affiancarsi un potere spirituale, composto da «intellettuali» (sostantivo coniato dallo stesso COMTE), uomini d'arte, filosofi, scienziati teorici, che devono svolgere una funzione di elaborazione di credenze ampiamente condivise nell'opinione pubblica e un ruolo non decisionale, ma consultivo²⁰.

2.3. Fra le due guerre mondiali: movimento tecnocratico e planismo

Il rilancio della ideologia tecnocratica è favorito dalle innovazioni prodotte dalla seconda rivoluzione industriale: l'applicazione alla produzione industriale di importanti invenzioni scientifiche e tecnologiche, lo sviluppo di piani e programmi aziendali diretti a orientare razionalmente lo sviluppo economico, il processo di concentrazione delle imprese e la loro organizzazione manageriale, fondata sulla separazione fra proprietà e gestione.

Nel 1919 viene coniato dall'ingegnere californiano WILLIAM HENRY SMITH il termine «tecnocrazia», definita come «*the rule of the people made effective*

rio, la cui unione con quello industriale doveva essere garantita dall'affidamento della titolarità del ministero delle finanze ad un industriale; v. C. FINZI, *Ideologia tecnocratica e globalizzazione*, in A. CARRINO (a cura di), *L'Europa*, cit.

¹⁸ V. G. FERRARI, *La mente di Giambattista Vico*, in *Opere di Giambattista Vico*, Società Tipografica de' Classici Italiani, Milano, 1837, I, 234-235.

¹⁹ V. G.N. CORVAIA, *La bancocrazia o il gran libro sociale, novello sistema finanziario che mira a basare i governi su tutti gl'interessi positivi dei governati*, Andrea Ubicini Editore, Milano, 1840-1842, 2 voll., I, 12 ss.

²⁰ V. soprattutto A. COMTE, *Corso di filosofia positiva, (1830-1842)*, trad. it., Utet, Torino, 2013.

*through the agency of their servants, the scientists and engineers»*²¹. Ma la teorizzazione della necessità di attribuire un ruolo dirigente ai tecnici si deve soprattutto all'economista THORSTEIN VEBLEN, che fin dal 1899 compie un'analisi fortemente critica del capitalismo e della sua degenerazione consumistica, derivante dalla speculazione e dalla ostentazione del lusso da parte della «classe agiata»²². Negli scritti successivi, e soprattutto agli inizi degli anni Venti del Novecento, VEBLEN teorizza la necessità di sostituire alla classe dominante improduttiva e parassitaria non la classe operaia, come teorizzato dalla teoria marxista, ma un cetto di tecnici e di ingegneri, l'unico in grado di applicare le innovazioni scientifiche alla produzione industriale, che deve guidare l'economia in modo da garantire l'efficienza e l'equa distribuzione dei beni prodotti tramite un «soviet di tecnici autoselezionato»²³.

Il Movimento Tecnocratico nasce negli Stati Uniti soprattutto ad opera di un ingegnere, HOWARD SCOTT, che nel 1919 dà vita a New York alla *Technical Alliance*, ma ottiene un significativo sviluppo, all'indomani della Grande Crisi del 1929, con la creazione nel 1932 della *Committee on Technocracy* presso la *Columbia University* e la diffusione nel 1933 di un Piano di organizzazione della società, denominato «*Technocracy*», nel quale si teorizza la riduzione del numero delle industrie, la loro nazionalizzazione e sottoposizione alla direzione di esperti tecnici, l'instaurazione di un sistema di scambio non monetario ma fondato su una unità energetica fissata con criteri scientifici, la distribuzione di un credito sociale a tutti i cittadini, il superamento del Governo e l'abolizione dei partiti politici²⁴. Come si vede il piano mescola insieme l'ostilità verso la classe imprenditoriale, non priva di venature anticapitaliste, l'esaltazione del ruolo dei tecnici, la spolticizzazione della società. Negli anni successivi il Movimento deperisce, anche in conseguenza della politica economico-sociale del *New Deal*. Già nel 1933 si divide in due organizzazioni, *Continental Committee on Technocracy* e *Technocracy Incorporated*, la prima delle quali viene meno nel 1936, mentre la seconda ha un declino dagli anni Quaranta, anche se ancora esiste e possiede un proprio sito ufficiale²⁵.

La crisi del Movimento Tecnocratico negli Stati Uniti non determina il venir meno della ideologia tecnocratica. Nel 1941 JAMES BURNHAM pubblica un volume, *The Managerial Revolution*, nel quale critica l'irresponsabilità e lo spreco prodotto dalla burocrazia politica e prevede che i manager «raccoglie-

²¹ Cfr. W.H. SMITH, *Technocracy – Ways and Means to Gain Industrial Democracy*, in *Industrial Management*, cit. in B. JONES, *Sleepers, Wake! Technology and the Future of Work*, IV ed., Oxford University Press, Oxford, 1995, 214.

²² V. T. VEBLEN, *La teoria della classe agiata*, (1899), trad. it., Einaudi, Torino, 2007.

²³ Cfr. T. VEBLEN, *Gli ingegneri e il sistema dei prezzi*, (1921), trad. it., in *Opere*, con *Introduzione* di F. FERRAROTTI, Utet, Torino, 1969, 1008.

²⁴ Sul Movimento Tecnocratico v. W.E. AKIN, *Technocracy and the American Dream: The Technocrat Movement 1900-1941*, University of California Press, Berkeley, 1977.

²⁵ Cfr. <http://www.technocracy.org>.

ranno nelle loro mani, in modo sempre più decisivo ed ambiguo, tutta la realtà del predominio sociale»²⁶. Il testo, che avrà grande fortuna anche al di fuori degli Stati Uniti, si ispira all'opera, pubblicata due anni prima a Parigi, con il titolo *La bureaucratisation du monde*, nella quale BRUNO RIZZI sostiene la nascita di una nuova forma di Stato, né capitalista né socialista, ma a «collettivismo burocratico», fondata sul ruolo dominante di una nuova classe sociale, la burocrazia, che accomunerebbe l'esperienza comunista dell'URSS a quelle fasciste di Germania e Italia e finanche a quella del *New Deal* rooseveltiano negli Stati Uniti²⁷.

In pratica RIZZI non fa che condurre a conclusioni estreme la tesi sostenuta in precedenza da MAX WEBER, il quale aveva rilevato come lo Stato moderno attribuisse alla burocrazia il potere reale, consistente «nel *manovrare l'amministrazione* nella vita quotidiana», e si configurasse come «un'“impresa” al pari di una fabbrica» destinata, pertanto, a funzionare secondo regole interne e rapporti di potere analoghi²⁸. Ma, anche per controbilanciare il rischio che la burocrazia diventasse la forza dominante soppiantando la politica, WEBER successivamente era approdato ad una concezione plebiscitaria della democrazia, intesa come un sistema che deve assicurare la *leadership* di un capo carismatico²⁹. La questione che viene qui in considerazione è quella del rapporto fra tecnocrazia e burocrazia. Le peculiarità dell'organizzazione burocratica dello Stato non escludono la connessione fra i due aspetti, resa più forte dalla interdipendenza crescente fra politica ed economia e tra sfera pubblica e sfera privata, per cui si può sostenere che la burocrazia costituisca uno dei sottosistemi in cui si articola il complessivo sistema tecnocratico.

L'opzione tecnocratica trova fin dagli anni Trenta esecuti e sostenitori anche in Europa. Fra i commentatori del Movimento Tecnocratico va citato l'italiano VIRGILIO DAGNINO, socialista e dirigente di azienda, il quale in un suo testo del 1933, considerando la tecnocrazia come «una creazione tipicamente americana», vi intravede «un valore di sintomo, una parziale espressione di tendenze» destinate a influenzare l'avvenire degli Stati Uniti³⁰. Al ruolo della tecnica si richiama anche l'esperienza del “planismo”, movimento che fra le due guerre mondiali si propone di sottoporre il funzionamento dell'economia alle direttive di un piano statale elaborato con l'ausilio determinante degli esperti. La sua terra d'origine è la Francia, dove nel 1919 il ministro del com-

²⁶ Cfr. J. BURNHAM, *La rivoluzione manageriale*, (1941), trad. it., II ed., Mondadori, Milano, 1947, 183.

²⁷ V. B. RIZZI, *La burocratizzazione del mondo*, (1939), trad. it., Edizioni Colibrì, Paderno Dugnano, 2002.

²⁸ Cfr. M. WEBER, *Parlamento e governo. Per la critica politica della burocrazia e del sistema dei partiti*, (1918), trad. it., Laterza, Roma-Bari, 1982, 23-24.

²⁹ Id., *La politica come professione*, (1921), trad. it., in *Il lavoro intellettuale come professione*, Einaudi, Torino, 1966.

³⁰ Cfr. V. DAGNINO, *Tecnocrazia*, Fratelli Bocca Editori, Torino, 1933, 17-18.

mercio e dell'industria ÉTIENNE CLÉMENTEL presenta al Presidente del Consiglio Clemenceau una amplissima relazione contenente un piano di modernizzazione dell'economia, elaborato da un folto stuolo di esperti. Si tratta del primo tentativo di pianificazione economica, che invita alla costruzione di «un regime gestionale e tecnocratico degli affari industriali e commerciali», alternativo sia al socialismo sia al liberalismo, per il quale si può parlare di dirigismo statalistico-tecnocratico. Nel *rapport* viene anche proposta la creazione di un *Conseil d'Etat Technique*, composto da esperti scientifici e tecnici, che ha il compito di razionalizzare le scelte politiche in materia economica³¹. Nel 1931 in Francia nasce il Movimento *X-Crise*, formato da personalità provenienti dal Politecnico che nel 1933 dà vita al *Centre polytechnicien d'études économiques* con l'obiettivo di porre le competenze dei tecnici al servizio di una pianificazione statale dell'economia.

Il più importante teorizzatore del planismo è il socialista belga HENRI DE MAN, che nel 1933 sviluppa la concezione della pianificazione come strumento per dare vita ad un regime intermedio fra il liberalismo classico e il socialismo fondato sulla nazionalizzazione dei mezzi di produzione³². Il Piano del lavoro, adottato dal Partito Operaio Belga nel 1933, prevede la creazione di una economia mista, la sottoposizione di entrambi i settori, sociale e privato, a direttive di interesse generale, la riforma del parlamentarismo con la creazione, accanto al Governo politico, di un Esecutivo tecnico, rappresentato dal Consiglio economico che deve sostituire il Senato. Il planismo influenza in vari Paesi, come la Francia e l'Italia, alcuni settori socialisti “non conformisti”, in quanto non allineati alla linea ufficiale del proprio partito e alla ricerca di soluzioni alternative al marxismo e al liberalismo³³. L'attivismo di DE MAN, che assume importanti cariche ministeriali in Belgio fra il 1935 e il 1938, sfocia nella organizzazione di tre *International Plan Conferences*, che si svolgono fra il 1934 e il 1937, con la partecipazione di esponenti di vari partiti e movimenti socialisti. Nelle vicende della seconda guerra mondiale il movimento planista si divide e una parte dei suoi esponenti, compreso lo stesso DE MAN, aderiscono al regime collaborazionista di Vichy, instaurato in Francia nel 1940, nell'ottica di un dirigismo corporativo che sarebbe reso necessario dal «fallimento del regime parlamentare e della plutocrazia capitalista»³⁴.

³¹ Cfr. M. LETTE, *La voie de la technocratie et de la rationalisation au sortir de la Première Guerre mondiale: le rapport d'Étienne Clémentel (1919)*, in <http://hal.archives.ouvertes.fr/haishs-00541854/document>, 2010.

³² V. H. DE MAN, *L'idée socialiste*, Bernard Grasset, Paris, 1933.

³³ V. sul punto ampiamente G. BARBALACE, *Culture socialiste tra tecnocrazia, International Plan Conferences, urbanistica funzionale e federalismo (1930-1950)*, in *Storia e Futuro*, n. 42/2016, in storiafuturo.eu/culture-socialiste-tra-tecnocrazia-International-Plan-Conferences-urbanistica-funzionale-e-federalismo-1930-1950.

³⁴ Così recita il *Manifesto* del 28 giugno 1940 scritto da DE MAN. Sulla deriva del planismo v. D. BONEAU, *Le planisme, une idéologie fasciste française*, in www.voltairenet.org/article15364.html, 3 novembre 2004.

La fine ingloriosa di alcuni dei teorici del planismo non impedisce che alcune delle loro suggestioni trovino corso nel dopoguerra. Ciò avviene soprattutto in Francia con la creazione nel 1945 di una struttura come il Commissariato al piano e con l'approvazione dal 1946 in poi di vari Piani, che dagli anni Settanta sono sostituiti da una politica economica concertata fra Stato e industria. Anche in Italia va ricordato il Piano di sviluppo economico per il quinquennio 1965/1969, contenuto nella legge n. 685/1967, ma rimasto in gran parte inattuato. Si tratta, com'è evidente, di tentativi di programmazione economica molto distanti dall'idea di pianificazione dirigista e tecnocratica che aveva caratterizzato il planismo.

2.4. Nella contemporaneità: società postindustriale e globalizzazione

Nel secondo dopoguerra un nuovo impulso verso un approccio tecnocratico alle più importanti questioni economico-sociali deriva da due fattori convergenti. Il primo è rappresentato dalla rivoluzione informatica ed elettronica e dalla sua influenza sulle attività economiche³⁵. Il secondo consiste nella progressiva globalizzazione e finanziarizzazione dell'economia. È un processo che viene da lontano, ma che subisce una forte accelerazione negli anni Ottanta in seguito alla liberazione del movimento di capitali, fortemente voluta da Ronald Reagan, Presidente degli Stati Uniti, e da Margaret Thatcher, Primo ministro del Regno Unito. Si afferma in tal modo un nuovo tipo di capitalismo che prende il sopravvento su quello industriale: il «capitalismo finanziario»³⁶. Fra i due fattori vi è un'evidente connessione, in quanto la mondializzazione del sistema economico-finanziario è resa molto più pervasiva rispetto al passato dal ricorso alla tecnologia informatica. Essa inoltre è favorita dalla diffusione, soprattutto dagli anni Settanta, della ideologia neoliberista, che sostiene l'autonomia del mercato e la sua capacità di autoregolamentazione. Tali processi fanno sì che l'economia e la tecnocrazia globali si sottraggano sempre più alle decisioni politiche del singolo Stato e anzi ne condizionino sia le scelte economico-finanziarie, sia quelle in materia sociale. In particolare l'autonomia dei mercati viene ad intaccare due pilastri del sistema democratico: la prevalenza della politica sull'economia, assicurata da libere decisioni adottate da organi rappresentativi, e il riconoscimento del mercato come spazio costituito, in quanto assoggettato a regole e limiti.

Alla fine degli anni Sessanta negli Stati Uniti l'economista JOHN KENNETH GALBRAITH elabora il concetto di «società postindustriale», caratterizzato dal superamento della figura tradizionale dell'imprenditore e dalla sua sostitu-

³⁵ Questo è il cuore della «terza rivoluzione industriale» per D. FISICHELLA, *L'altro potere*, cit., 40-42.

³⁶ Sulle caratteristiche del capitalismo finanziario e sulle sue responsabilità nella crisi mondiale esplosa nel 2008 v. G. RUFFOLO, S. SYLOS LABINI, *Il film della crisi. La mutazione del capitalismo*, Einaudi, Torino, 2012.

zione da parte di un gruppo di tecnici che possiedono le competenze necessarie a svolgere i compiti di programmazione e gestione dell'industria³⁷. Il potere decisionale diventa, quindi, appannaggio di una articolata «tecnostuttura», che si autolegittima in quanto non deve rispondere a nessuno delle proprie scelte. GALBRAITH individua la necessità di un limite al potere della tecnostuttura, affermando in via teorica la necessità che lo Stato eserciti un controllo pubblico sulla gestione delle nuove imprese e sul funzionamento dei consigli di amministrazione, in modo da garantire l'interesse generale, ma si tratta più di un auspicio che di una prospettiva realisticamente fondata. Pochi anni dopo il sociologo DANIEL BELL ripropone la concezione della società postindustriale in termini più netti, sottolineandone la forte componente tecnocratica derivante dal ruolo decisivo svolto da una nuova classe di tecnici, ingegneri e specialisti di tutti i settori scientifici, che adotta le decisioni fondamentali ed esercita un'influenza profonda sull'evoluzione della società³⁸.

In Francia la tecnocrazia è oggetto di importanti studi fra gli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso. Il politologo JEAN MEYNAUD analizza in particolare il rapporto fra tecnocrazia e politica, affermando che le società occidentali fondate sulla democrazia rappresentativa, vivono una situazione di crisi, sia per il dominio acquisito dal potere economico privato (industriale e finanziario), sia per la tendenza a sostituire alla decisionalità degli uomini politici quella dei tecnici non soggetti alla responsabilità politica. Tuttavia si tratta di una tendenza che non potrà avere pienamente attuazione finché non saranno superate le divisioni sociali e politiche esistenti fra gli uomini e in particolare finché la politica sarà in grado di esercitare un controllo sull'attività dei tecnici. Quando ciò non dovesse più accadere, si realizzerebbe un sistema che manterrebbe solo la forma di un regime democratico, mentre il potere sostanziale sarebbe trasferito nelle mani dei tecnocrati³⁹.

Il politologo MAURICE DUVERGER esamina il rapporto fra tecnocrazia e istituzioni democratiche, sostenendo che nel dopoguerra si è realizzata in Occidente una combinazione fra di esse che qualifica come «tecnodemocrazia»⁴⁰. Poco dopo riprende la nozione di tecnostuttura elaborata da Galbraith, della quale dà una lettura personale, ritenendo che se nelle imprese le decisioni sono adottate dai tecnici, che confinano azionisti e proprietari in un ruolo secondario, cionondimeno il potere supremo «resta concentrato nelle mani di un uomo, di un padrone, che decide sovraneamente e senza appello nelle grandi occasioni». Questa interpretazione, discutibile alla luce del reale funzionamento delle grandi imprese e delle stesse amministrazioni pubbliche, viene utilizzata da DUVERGER per sostenere che in Occidente, al fine di evitare che le tecnostutture siano libe-

³⁷ V. J.K. GALBRAITH, *Il nuovo Stato Industriale*, (1967), trad. it., Einaudi, Torino, 1968.

³⁸ V. D. BELL, *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, Basic Books, New York, 1973.

³⁹ V. J. MEYNAUD, *La technocratie*, Payot, Paris, 1964.

⁴⁰ V. M. DUVERGER, *Giano: le due facce dell'Occidente*, (1972), trad. it., Comunità, Milano, 1973.

re di agire e la democrazia degradi in tecnocrazia, il sistema parlamentare deve essere soppiantato da una «monarchia repubblicana», nella quale vi è «un capo del governo scaturito dal suffragio universale» che ha il potere di arbitrare fra le tecnostrutture e di imporre la decisione finale⁴¹. Insomma la personalizzazione del potere, e l'inevitabile impoverimento della democrazia che ne consegue, costituirebbe l'unico valido contrappeso alla tecnocrazia.

Infine il filosofo JACQUES ELLUL analizza in vari scritti l'incidenza della tecnocrazia sulla società, ritenendo che sia divenuta il fattore dominante che ne determina l'evoluzione e che stabilisce obiettivi e mezzi della propria azione, al di fuori della volontà degli uomini e di qualsiasi valore e riferimento di tipo etico. Così essa finisce per relegare in secondo piano la politica e uniformare le culture, determinando la scomparsa delle classi sociali, ma l'inglobamento della società nella tecnica dà vita ad un sistema cieco e incapace di correggere i propri errori⁴².

Nel nuovo contesto economico riemergono analisi che pongono l'accento sulla necessità di superare gli Stati nazionali e segnalano il ruolo crescente della tecnocrazia nel funzionamento della società e dello Stato. In Italia è soprattutto AURELIO PECCEI, manager e imprenditore, a sostenere l'abolizione delle frontiere fra gli Stati e a ritenere ineluttabile l'internazionalizzazione della grande industria come unica via per affrontare i problemi globali dello sviluppo⁴³. Nel 1968 egli è tra i fondatori del Club di Roma, gruppo internazionale composto da personalità del mondo scientifico, economico e industriale, il quale dà incarico al *System Dynamics Group* del *Massachusetts Institute of Technology*, una delle più autorevoli università che svolge ricerche sull'applicazione delle innovazioni tecnologiche all'industria, di elaborare un rapporto con criteri di tipo matematico e strumenti elettronici per dare risposte a problemi globali quali l'aumento della popolazione, la disponibilità di cibo, le riserve e i consumi di materie prime, lo sviluppo industriale, l'inquinamento. Il rapporto viene pubblicato nel 1972 in vari Paesi e nella prefazione PECCEI ribadisce che il mondo è «sempre più dominato da interdipendenze che ne fanno un sistema globale integrato dove l'uomo, la società, la tecnologia e la Natura si condizionano reciprocamente mediante rapporti sempre più vincolanti»⁴⁴. Ne consegue che deve spettare ad una comunità scientifica e tecnologica internazionale il compito di dare risposte centralizzate ai problemi dell'umanità⁴⁵.

⁴¹ Cfr. M. DUVERGER, *La monarchie républicaine ou comment les démocraties se donnent des rois*, Robert Laffont, Paris, 1974, 41-42.

⁴² V. J. ELLUL, *Il sistema tecnico. La gabbia delle società contemporanee*, (1977), trad. it., Jaca Book, Milano, 2009.

⁴³ V. in particolare A. PECCEI, *La qualità umana*, Castelvechio Editore, Milano, 1976.

⁴⁴ Cfr. D.H. MEADOWS, D.L. MEADOWS, J. RANDERS, W.W. BEHRENS III, *I limiti dello sviluppo*, Mondadori, Milano, 1972, 13-14.

⁴⁵ Come è stato rilevato, ciò «concentrerebbe poteri immensi nelle mani di una burocrazia mon-

La globalizzazione produce anche il rilancio della idea, debitrice dell'antica concezione corvaiana della «bancocrazia», che occorre superare il quadro rappresentato dallo Stato nazione per affidare ad organismi internazionali il compito di garantire la stabilità del sistema finanziario mondiale. Tale tesi, sostenuta dal finanziere GEORGE SOROS fra il 1999 e il 2001, muove dalla constatazione da un lato del carattere instabile dei mercati, e da una forte critica al «fondamentalismo del mercato», e d'altro lato della incapacità dello Stato nazione e della politica di svolgere una funzione di regolamentazione della economia globale, che non ha trovato corrispondenza nello sviluppo di una «società globale». Ne deriva, data anche l'inadeguatezza di organismi come il Fondo Monetario Internazionale, che il compito della regolamentazione dei mercati debba essere affidato ad una autorità finanziaria internazionale⁴⁶.

La questione del ruolo della tecnocrazia si ripropone anche a livello sovranazionale nel funzionamento della Unione Europea. La crescita del potere di organismi tecnici nella UE deriva in generale dal netto prevalere della sua configurazione come unione economico-monetaria anziché come unione politico-sociale⁴⁷. Ne deriva che a livello istituzionale la tecnica non è subordinata alla politica, ma opera «come autonomo principio di organizzazione», in attuazione di un indirizzo politico non determinato dalla dialettica fra soggetti politici e sociali, ma pre-stabilito nei trattati, la cui attuazione è affidata non ad organi rappresentativi, ma ad organismi tecnici che assumono decisioni al di fuori di un dibattito democratico senza essere soggetti alla responsabilità politica⁴⁸. In particolare le politiche europee incentrate sul contenimento del debito, sulla riduzione delle spese sociali, sulla flessibilità del lavoro, sulle politiche di austerità accentuano l'intervento di organi tecnici o comunque non derivanti, neppure indirettamente, dal voto popolare, fino a culminare nel ruolo assunto dalla cosiddetta "Troika" (Commissione Europea, Banca Centrale Europea, Fondo Monetario Internazionale) sia nella imposizione di politiche economico-finanziarie e sociali sia nella verifica della loro attuazione da parte dei singoli Stati membri. In particolare la contraddizione fra l'attribuzione all'Unione della politica monetaria e il mantenimento in capo agli Stati della politica fiscale e di bilancio ha prodotto da un lato l'inesistenza di una politica fiscale comune e la difficoltà di concepire un debito solidaristicamen-

dialista e ridurrebbe la libertà dei singoli e la sovranità dei popoli»; cfr. P. MAZZERANGHI, *La Tecnocrazia*, in *Voci per un Dizionario del Pensiero Forte*, in www.alleanzaccattolica.org/la-tecnocrazia.

⁴⁶ V. G. SOROS, *La crisi del capitalismo globale. La società aperta in pericolo*, (1998), trad. it., Ponte alle Grazie, Milano, 1999 e *La società aperta. Per una riforma del capitalismo globale*, (2000), trad. it., Ponte alle Grazie, Milano, 2001. Sulle tesi di Soros v. C. FINZI, *Ideologia tecnocratica*, cit.

⁴⁷ V. J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, (2013), trad. it., Laterza, Roma-Bari, 2014, 5 ss. e L. FERRAJOLI, *Il suicidio dell'Unione europea*, in *Teoria politica*, Nuova serie, Annali VI, 2016, 173 ss.

⁴⁸ Cfr. M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo*, cit., 48-49.

te condiviso, d'altro lato la pesante ingerenza della "eurocrazia"⁴⁹ sulle scelte di politica economica e sociale dei singoli Stati. Ciò è stato evidente nella lettera inviata il 5 agosto 2011 da Draghi e Trichet a nome della Banca centrale europea al governo italiano, contenente l'invito ad adottare "riforme" anche di natura politica e destinate ad incidere sull'assetto istituzionale e sui diritti sociali⁵⁰. Nella stessa direzione sono andate le pesanti condizioni imposte nel luglio 2015 dall'*Eurosummit*, costituito dai capi di Governo o di Stato dei Paesi aderenti all'Eurozona, alla Grecia, ridotta ad una sorta di protettorato chiamato a dare attuazione alle politiche gradite ai creditori anche se bocciate da un referendum popolare nazionale. Quindi il funzionamento della UE incide sugli ordinamenti degli Stati membri in quanto «il congelamento del politico-partitico da parte del politico-tecnico non può che essere temporaneo a livello nazionale, mentre non è più a lungo sopportabile per la forma di Stato e di regime una situazione in cui la tecnoburocrazia europea ed internazionale gestisca la *governance senza government*»⁵¹ scavalcando l'assetto democratico dei singoli Paesi.

L'ideologia tecnocratica non investe solo i Paesi più avanzati. Anche gli interventi per lo sviluppo delle aree più arretrate del mondo, come sottolinea l'economista WILLIAM EASTERLY, privilegiano un approccio che «si fonda su un'illusione tecnocratica, e cioè sulla convinzione che la povertà sia un problema eminentemente tecnico da risolvere attraverso soluzioni tecniche», occultandone la vera causa: «il potere senza controlli dello Stato a danno di cittadini poveri e senza diritti»⁵². In questo modo non si favorisce lo sviluppo di democrazie fondate sul riconoscimento dei diritti, ma si dà più potere ad autocrati, ai quali viene attribuita la capacità di produrre risultati migliori anche quando ciò non corrisponde alla realtà.

3. *Elitismo, postdemocrazia e tecnici di Governo*

Qual è lo spazio che l'ideologia tecnocratica può avere oggi negli Stati democratici? La risposta a questa domanda non può prescindere dalla presa

⁴⁹ Cfr. G. BERTA, *Oligarchie. Il mondo nelle mani di pochi*, il Mulino, Bologna, 2014, 105 ss.

⁵⁰ Fra le misure essenziali che il Governo era invitato ad adottare vi erano la liberalizzazione dei servizi pubblici locali attraverso privatizzazioni su larga scala, la riforma del sistema di contrattazione collettiva, la revisione delle norme su assunzione e licenziamento dei dipendenti, la riforma del sistema pensionistico, la riduzione dei costi del pubblico impiego fino alla riduzione degli stipendi, una riforma costituzionale per rendere più stringenti le regole di bilancio la revisione dell'amministrazione pubblica e l'abolizione di istituzioni amministrative intermedie come le Province.

⁵¹ Cfr. F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, in *Quaderni di Nomos. Le attualità del diritto*, Giuffrè, Milano, 2014, 77.

⁵² Cfr. W. EASTERLY, *La tirannia degli esperti. Economisti, dittatori e diritti negati dei poveri*, (2013), trad. it., Laterza, Roma-Bari, 2015, 9.

d'atto della crisi della democrazia, che è al contempo istituzionale (crisi della rappresentanza), politica (crisi dei partiti) e sociale (crisi della partecipazione). In particolare nel funzionamento concreto delle democrazie contemporanee si affermano concezioni elitario-oligarchiche e svolgono un ruolo decisivo i grandi gruppi economico-finanziari transnazionali.

La concezione elitista della democrazia non è una novità. I suoi primi teorizzatori tra fine Ottocento e primi decenni del Novecento sono accomunati dall'idea che la democrazia non sia altro che dominio di una oligarchia sul resto della società e quindi dei governanti nei confronti dei governati (GAETANO MOSCA), dei capi, espressione di una nuova aristocrazia, nei confronti delle classi inferiori (VILFREDO PARETO), dei gruppi dirigenti dei partiti nei confronti degli iscritti e dei rappresentanti nei confronti dei rappresentati (ROBERTO MICHELS)⁵³. Venti anni più tardi l'economista JOSEPH SHUMPETER definisce il sistema democratico come «lo strumento decisionale per giungere a decisioni politiche in base al quale singoli individui ottengono il potere di decidere attraverso una competizione che ha per oggetto il voto popolare»⁵⁴. Certo, la direzione dello Stato viene affidata alla politica, ma ad una politica controllata e gestita da ristrette élites e che è conformata ad una concezione plebiscitaria ed economicista della rappresentanza politica. In tale quadro il ruolo del popolo si riduce a scegliere il leader o l'élite cui affidare il governo dello Stato, che è rappresentata da un ceto di professionisti della politica, il quale ha bisogno del supporto di una forte e competente burocrazia.

Elitismo e tecnocrazia sono accomunati da una concezione della politica non come strumento della partecipazione popolare, che attribuisce un ruolo centrale alla rappresentanza pluralistica del corpo sociale, ma come competizione fra professionisti politici, che ha per oggetto la conquista del Governo. Certo, non vi è dubbio che i primi teorici dell'elitismo siano stati fra i critici della ideologia tecnocratica, in quanto hanno ritenuto che il fattore politico dovesse prevalere su quello tecnico⁵⁵. Ma l'esaltazione del professionismo della politica e la concezione oligarchica della democrazia costituiscono un terreno favorevole all'emergere di tendenze tecnocratiche. Infatti la politica finisce per essere concepita come una scienza, al pari dell'economia, che si avvale delle tecniche pubblicitarie e di comunicazione più avanzate per ottenere il consenso popolare. Ma cosa accade quando essa non riesce a prendere decisioni su questioni complesse o che sono ritenute impopolari? In tale caso

⁵³ V. G. MOSCA, *Elementi di scienza politica*, in *Scritti politici*, Utet, Torino, 1982, II, 608; V. PARETO, *Un'applicazione di teorie sociologiche*, (1900), trad. it., in *Scritti sociologici*, Utet, Torino, 1966, 240; R. MICHELS, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, (1925), trad. it., il Mulino, Bologna, 1966, 56-57 e 194.

⁵⁴ Cfr. J.A. SHUMPETER, *Capitalismo socialismo democrazia*, (1942), trad. it., Etas Kompass, Milano, 2001, 257.

⁵⁵ Vedi in tal senso P.P. PORTINARO, *Tecnocrazia*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, www.treccani.it.

emerge l'ipotesi di aprire le porte a tecnici ed esperti chiamati, magari in via transitoria, ad adottare le decisioni generali in sostituzione della politica.

Dagli anni Settanta del secolo scorso, contrassegnati dall'affermarsi della ideologia neoliberista, la concezione elitista della democrazia compie ulteriori passi avanti. Nel 1975 la COMMISSIONE TRILATERALE⁵⁶ in un famoso studio commissionato a tre politologi individua quali cause della crisi della democrazia l'indebolimento dell'autorità in generale e in particolare del Governo, il perseguimento dei valori democratici di eguaglianza e individualismo e il sovraccarico di domande derivante dall'espansione della partecipazione e dell'impegno politico⁵⁷. La ricetta proposta contro l'eccesso di democrazia è quella della rigida selezione delle domande da parte di una *leadership* forte. Da questo momento diventa centrale il tema della «governabilità» delle democrazie, che significa non solo centralità del Governo, ma si pone anche come fondamento di una «Costituzione materiale» sovrapposta a quella formale.

Dopo l'esplosione della crisi mondiale del 2008 l'analisi della *Trilateral* viene riresa in termini più crudi da una delle più importanti banche d'affari internazionali, la J.P. MORGAN, che in un documento del 28 maggio 2013 individua i problemi della periferia meridionale dell'Europa nella derivazione dei sistemi politici dalla caduta di dittature, nella «influenza delle idee socialiste» sulle Costituzioni, nella debolezza degli Esecutivi nei confronti del Parlamento e dei poteri centrali rispetto a quelli delle Regioni, nella «protezione costituzionale dei diritti del lavoro», nel «diritto di protestare se vengono proposti cambiamenti non graditi dello *status quo*»⁵⁸. Ne deriva la necessità di ridurre l'eccesso di democrazia che caratterizza tali Costituzioni con Esecutivi dominanti sugli altri poteri. In questo «tempo esecutivo» può accadere non come eccezione ma come norma che i tecnici si sostituiscano di tanto in tanto ai politici per provvedere al mantenimento dello *status quo*, in quanto «la tecnica è in sé, per sua natura, conservatrice» e compie scelte ritenute oggettive e quindi non oggetto di conflitto politico⁵⁹.

Una acuta analisi della involuzione delle democrazie è stata compiuta dal sociologo inglese COLIN CROUCH, il quale ha coniato il termine «postdemocrazia» per descrivere un sistema di governo consistente nell'attribuzione di un ruolo centrale agli interessi dei grandi gruppi economico-finanziari transnazionali, i quali prevalgono nei confronti del potere politico sia attraverso *lobbies* lautamente finanziate, sia attraverso i direttori generali, che «oltre a do-

⁵⁶ La *Trilateral Commission*, fondata a New York nel 1973, è costituita da rappresentanti dell'America del Nord, dell'Europa e dell'Asia del Pacifico.

⁵⁷ Cfr. M. CROZIER, S.P. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale*, (1975), trad. it., Franco Angeli, Milano, 1977, 148-150.

⁵⁸ Cfr. J.P. MORGAN, *The Euro area adjustment: about halfway there*, in *Europe Economic Research*, 28 maggio 2013.

⁵⁹ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Moscacieca*, Laterza, Roma-Bari, 2015, 11-13.

minare l'economia, diventano la classe che domina l'amministrazione del governo»⁶⁰, sia in alcuni casi con la partecipazione in prima persona alla politica e con l'assunzione di ruoli di governo. Gli effetti della postdemocrazia sono descritti in questi termini: «Il *welfare state* diventa a poco a poco residuale, destinato al povero bisognoso piuttosto che parte dei diritti universali della cittadinanza; i sindacati vengono relegati ai margini della società; torna in auge il ruolo dello Stato come poliziotto o carceriere; cresce il divario tra ricchi e poveri; la tassazione serve meno alla redistribuzione del reddito; i politici rispondono in prima istanza alle esigenze di un pugno di imprenditori ai quali si consente di tradurre i propri interessi particolari in linee di condotta politica generali; i poveri smettono progressivamente di interessarsi al processo in qualsiasi forma e non vanno neppure a votare»⁶¹. Un altro politologo inglese, DAVID RUNCIMAN, sottolinea come, in un contesto di finanziarizzazione globale, l'economia finanziaria prenda il sopravvento su quella industriale, attribuendo il potere decisionale non ai proprietari dei mezzi di produzione, ma ai banchieri⁶².

Il ridimensionamento elitario e economicista della democrazia attribuisce un ruolo importante, indiretto o diretto, sul funzionamento dell'amministrazione pubblica e sull'attività di governo a persone provenienti dal *management* delle grandi aziende o dal mondo della finanza, che si riflette sulla natura dei tecnici che operano nell'ambito del potere esecutivo.

In passato si era soliti distinguere fra i Paesi nei quali si realizzava una forte compenetrazione fra uomini politici e tecnici e quelli caratterizzati dalla distinzione fra politica e tecnica. La Francia ha rappresentato l'esempio più significativo di una commistione di ruoli e di una circolazione frequente tra funzionari pubblici, titolari di cariche di governo e *manager* della grande industria. In particolare in quel Paese è stato fondamentale il ruolo svolto dagli "enarchi", i quadri provenienti dalla *École Nationale d'Administration* istituita fin dal 1945, alcuni dei quali sono entrati in politica in modo stabile diventando a pieno titolo "uomini politici", mentre altri dopo aver svolto incarichi politici hanno praticato il cosiddetto "*pantouflage*" trasmigrando alla guida di imprese private. Al vertice dello Stato una *élite*, proveniente dalle *Grandes Écoles* e dai *Grands Corps*⁶³, ha garantito una forte comunanza di interessi e un intreccio di competenze tecniche fra burocrazia statale e grandi imprese⁶⁴.

L'Italia è stata, al contrario, un esempio di distinzione fra tecnica e politica, avvalorato all'inizio degli anni Novanta dalla codificazione del principio

⁶⁰ Cfr. C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003, 56.

⁶¹ *Ibidem*, 29-30.

⁶² V. D. RUNCIMAN, *Politica*, (2015), trad. it., Bollati Boringhieri, Torino, 2015, 92-94.

⁶³ Per le Grandi Scuole oltre all'ENA va menzionata l'*École polytechnique*. Dei Grandi Corpi fanno parte l'*Inspection de Finances*, il *Corps des Mines*, il *Corps des Ponts et Chaussées*, il *Conseil d'État* e la *Cour des Comptes*.

⁶⁴ V. N. BELLINI, *Stato e industria nelle economie contemporanee*, Donzelli, Roma, 1996, 72-73.

della separazione fra indirizzo (come scelta delle finalità e assunzione delle decisioni politiche) e gestione (come individuazione dei mezzi e delle tecniche di attuazione). La separazione fra politica e amministrazione ha contribuito a garantire l'affermazione e la continuità di un ceto di burocrati e di consulenti, caratterizzato da un forte spirito di corpo e da un orientamento centralistico, che ha svolto un ruolo determinante nell'attuazione delle politiche governative⁶⁵. Parallelamente il progressivo prevalere degli indirizzi stabiliti a livello sovranazionale dai mercati finanziari e degli interessi dei creditori ha fatto sì che in Italia, così come nei Paesi più indebitati, i "tecnici di Governo", provenienti per lo più da importanti esperienze nel mondo della finanza, siano stati chiamati a svolgere un ruolo centrale nella determinazione della politica economica, fungendo da veri e propri terminali dei vincoli imposti dall'esterno e quindi operando al di fuori del tradizionale circuito politico democratico. Ancora più evidente è stata la sovrapposizione della tecnica alla politica nella esperienza dei cosiddetti "Governi tecnici".

4. *Governi tecnici: normalità o anomalia democratica? L'esperienza italiana*

Il fenomeno dei Governi tecnici si è verificato in vari Paesi europei ed è stato più intenso dopo l'esplosione della crisi economico-finanziaria nel 2008. L'Italia sotto questo punto di vista rappresenta quasi un punto di osservazione privilegiato, in quanto dal 1993 ha conosciuto l'esperienza di tre Governi di questo tipo.

La dottrina è divisa sulla valutazione di tali esperienze. Per alcuni rientrano nella normalità. In particolare la stessa espressione "Governo tecnico" costituirebbe un «ossimoro» in quanto 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" è al contempo tecnico in quanto non può non avere al suo interno una componente tecnica, come confermerebbe la titolarità in capo all'Esecutivo dell'«indirizzo politico e amministrativo» ex art. 95, co. 1, Cost.⁶⁶ Inoltre il Governo tecnico non troverebbe nessuna autonoma qualificazione giuridica nella Costituzione, che anzi prevede l'esistenza di membri del Governo non parlamentari (che «hanno diritto, e se richiesti, obbligo di assistere alle sedute» delle Camere ex art. 64, co. 3) e analoga previsione è contenuta nella legge costituzionale n. 1/1989 (il cui

⁶⁵ V. sul punto R. BIN, *Ma sono questi i tecnici del Governo tecnico?*, in www.forumcostituzionale.it, 26 ottobre 2016.

⁶⁶ V. N. LUPO, *I «governi tecnici». Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rass. parl.*, 1/2015, 61 e 80 ss. e M. TERZI, *Il «governo tecnico» nella declinazione compositiva: destrutturazione costituzionalistica di un ossimoro giuridico*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo*, cit., 287-288.

art. 5 attribuisce al Senato il compito di dare l'autorizzazione a procedere per i reati ministeriali commessi da membri del Governo non facenti parte delle due Camere)⁶⁷.

Per altri i Governi tecnici costituiscono un'anomalia democratica per le loro caratteristiche costitutive e programmatiche⁶⁸. Non nel senso che debbano essere considerati illegittimi in quanto non provenienti dal corpo elettorale. Infatti in una forma di governo parlamentare il Governo non proviene mai direttamente dal voto popolare ed è legittimato dal conferimento della fiducia da parte delle Camere. Tuttavia i Governi tecnici nascono al di fuori del tradizionale circuito corpo elettorale – Parlamento – Governo e su iniziativa decisiva del Capo dello Stato, tanto da essere definiti «presidenziali nella genesi, parlamentari nella legittimazione»⁶⁹. Sono, inoltre, composti interamente o in prevalenza, da tecnici, i quali non provengono dalla politica e dai partiti, e fra questi spicca in particolare il Presidente del Consiglio. L'investitura parlamentare è politicamente obbligata in quanto i partiti non sono in grado di costituire un governo politico e non vogliono andare ad elezioni anticipate per motivi di convenienza ed è condizionata dalla volontà manifestata dal Presidente della Repubblica. Il programma del Governo, oltre a fondarsi sugli obiettivi indicati dal Capo dello Stato, è nella sostanza in gran parte vincolato da imperativi esterni, provenienti da organismi sovranazionali e dettati da esigenze economico-finanziarie considerate come oggettive e ineludibili. Di conseguenza il Governo tecnico incide anche sui rapporti fra i poteri, determinando la centralità dell'esecutivo supportato dal Presidente della Repubblica, a scapito del Parlamento, che è «relegato ad un ruolo di mero controllore di decisioni prese altrove»⁷⁰ e, all'interno del Governo, la netta prevalenza del Presidente del Consiglio su ministri che non hanno la forza politica che deriva dall'essere rappresentanti dei partiti della maggioranza.

Certo, i Governi composti da tecnici non sono formalmente vietati dalla Costituzione, anche se questa esprime una preferenza per la provenienza parlamentare dei Ministri, come dimostra l'inesistenza della regola della incompatibilità fra mandato parlamentare e carica governativa, prevista in altri ordinamenti come quello francese, e la formulazione in via di eccezione della ipotesi di non appartenenza dei membri del Governo alle Camere. Vi sono, tuttavia, principi costituzionali che sono quanto meno compressi dalla presenza di Governi tecnici. In primo luogo viene in considerazione l'art. 49 Cost., il quale, nell'attribuire ai cittadini la funzione di determinazione della politica nazionale tramite i partiti, attribuisce a questi ultimi un ruolo centrale nella formazione dei governi. Anche se la politica nazionale è concetto di-

⁶⁷ *Op. ult. cit.*, 290-291.

⁶⁸ V. R. MANFRELOTTI, *Profili costituzionali del governo tecnico*, in www.forumcostituzionale.it, 11 ottobre 2013.

⁶⁹ Cfr. N. LUPO, *op. cit.*, 90.

⁷⁰ Cfr. R. MANFRELOTTI, *Profili costituzionali*, cit., 21.