



WORKING PAPERS SERIES
DIPARTIMENTO DI
SCIENZE SOCIALI ED ECONOMICHE
n. 8/2014

Alcune Riflessioni sul Governo tecnico

Author:

Marco Boccaccio

Alcune riflessioni sul governo tecnico

Marco Boccaccio

Università di Perugia *

Abstract : *The appointment of a “technical government” in Italy in 2011 raised many criticism, mostly related to its lack of democratic legitimacy. The peculiar nature of this government has been justified with the risk of default of Italy which the “normal” political processes were assumed unable to avoid. In this article the justification based on emergency is related to Carl Schmitt’s theory of dictatorship. The hypothesis of this article is that technical government(s) are tools of a more comprehensive social and political change towards a society based on the bureaucratisation of wider aspects of social and political life, objective evaluations, meritocracy.*

Parole chiave: Economia e istituzioni. Teoria delle decisioni politiche. Tecnorazia.

JEL codes: A13, D71,D72.

§. Introduzione.

La sostituzione di un governo politico con un governo “tecnico” alla quale si è assistito nel 2011 in Italia ha sollevato un dibattito politico e giornalistico alimentato da una serie di critiche che hanno coinvolto aspetti sia di forma che di sostanza. Sotto il profilo della forma si è contestato il mancato rispetto di certe regole procedurali nella formazione del governo, oppure il modo in cui il Presidente della Repubblica ha svolto il proprio ruolo, un modo meno notarile di quanto ritenuto costituzionalmente corretto tanto da far pensare ad un possibile mutamento della Costituzione materiale in senso presidenziale. Sotto il profilo sostanziale si è obiettato invece che la soluzione tecnica avrebbe rappresentato un “vulnus” alla democrazia in quanto la scelta dei governanti dovrebbe essere sempre demandata alla votazione dei cittadini. La scelta dei governanti facendo ricorso di volta in volta alle elezioni rappresenta quindi secondo questa prospettiva un elemento essenziale della democrazia. La risposta ad entrambi i tipi di obiezione ha posto l’accento sulla situazione di crisi nella quale si è trovata l’Italia in seguito ad un attacco speculativo che aveva condotto lo *spread* sopra la soglia dei 500 punti mettendo a repentaglio la tenuta del sistema; in questo contesto è maturata la convinzione che la causa dell’instabilità finanziaria risiedesse a monte nell’impossibilità di trovare una risposta politica che garantisse la capacità dell’Italia di onorare i propri impegni nel presente, e di ricollocarsi all’interno di un

* Professore ordinario di Scienza delle finanze, Dipartimento di economia, Università di Perugia.

percorso di finanza pubblica virtuosa che avrebbe assicurato stabilità nel futuro. In altri termini, in assenza di interventi d'urgenza si sarebbe verificato inevitabilmente il default dell'Italia. L'indebolimento di alcune regole formali non avrebbe quindi intaccato l'impianto complessivo del sistema democratico, sarebbe stato anzi giustificato, se non addirittura imposto, dalla natura eccezionale ed emergenziale della situazione concreta proprio al fine di "salvare" il sistema stesso.

I due elementi sui quali si è articolata la vicenda sono quindi la presenza di circostanze eccezionali da un lato e il "fallimento" della politica in generale (non di un particolare governo piuttosto che di un altro) a far fronte a tali circostanze.

In questo articolo non ci si propone di analizzare l'esperienza del governo Monti attraverso i provvedimenti che ha adottato; si vuole invece, prendendo spunto da tale esperienza, allargare la visuale ad un orizzonte più ampio sviluppando, ancorché in maniera sintetica e provvisoria, alcuni temi di interesse più generale.

Si procederà quindi collocando il problema dell'azione politica e delle sue carenze nell'ambito delle questioni sorte nello studio dell'azione collettiva politica, analizzando la struttura degli incentivi che la reggono e le possibili vie d'uscita dagli eventuali impasse nei quali l'azione collettiva si può trovare. Il punto di partenza saranno quindi, più nello specifico, il così detto dilemma del prigioniero e la sua applicazione alle decisioni di finanza pubblica.

Il secondo aspetto sul quale è opportuno soffermarsi è quello della relazione tra la democrazia e gli strumenti adeguati ad affrontare situazioni di emergenza in un contesto democratico. In questo contesto si pone il problema delle diverse accezioni della democrazia ed in particolare alla contrapposizione tra concezione populistica ed elitaria della democrazia, le due concezioni che si sarebbero fronteggiate nella controversia sul governo tecnico. In questo contesto emerge la questione dell'obiettivo di medio periodo che può essere perseguito facendo ricorso ad un governo tecnico sostitutivo della politica. Detto altrimenti, ci si può porre la domanda se la soluzione tecnica sia volta alla conservazione di un determinato assetto, evitando che venga travolto dalla situazione eccezionale che si è presentata, oppure rappresenti una tappa intermedia per un mutamento sostanziale dell'assetto politico così da far emergere una nuova *elite*? Per poter tratteggiare il fenomeno si ritiene opportuno fare ricorso alla categoria concettuale della "dittatura".

Questa impostazione teorica permette a sua volta di procedere oltre operando in due direzioni, in un senso che potremmo definire "verticale" da un lato e in uno "orizzontale" dall'altro.

Nella prima direzione si vuole inserire la questione nell'ambito di un processo culturale di più ampio respiro che presenta i tratti essenziali della filosofia positivista. Si devono quindi far emergere i lineamenti essenziali del positivismo per rintracciarli nell'esperienza del governo tecnico.

Nella parte conclusiva si allargherà lo sguardo in senso orizzontale per ricomprendere nello stesso quadro interpretativo altre espressioni tipiche di questo *movimento* culturale facendo qualche ulteriore esempio delle sue manifestazioni concrete.

§ 1. Il “gioco” della finanza responsabile come dilemma del prigioniero.

L'impossibilità di dare una soluzione politica alla crisi del debito sovrano in Italia e la soluzione “tecnica” che è stata adottata possono essere “letti” alla luce di quel paradosso della razionalità che gli scienziati sociali chiamano “dilemma del prigioniero”.

Per tratteggiare il contenuto e il significato del dilemma del prigioniero si può partire da quello che è in qualche modo il suo opposto, cioè il teorema della mano invisibile. Secondo le impostazioni basate sulla mano invisibile il comportamento dell'individuo che persegue il proprio interesse concilia il raggiungimento del benessere individuale con quello collettivo, ha quindi natura essenzialmente cooperativa. L'idea della mano invisibile inizialmente era volta a smentire la visione essenzialmente antropomorfa dei fenomeni sociali, dimostrando come fosse possibile la formazione e l'evoluzione sociale senza che vi fosse una previa pianificazione. In seguito alla progressiva assimilazione delle scienze sociali a quelle fisico matematiche, l'idea della mano invisibile ha finito per descrivere un processo di tipo automatico che si incorpora nei modelli economici dell'equilibrio generale¹. In questo modo il problema della identificazione delle condizioni dell'equilibrio ha spiazzato tutte le questioni relative al raggiungimento dell'equilibrio, portando a gli innumerevoli problemi di interazione che quest'ultimo comporta. Il mutamento di prospettiva è cruciale perché elimina tutti i fattori non quantificabili presenti nello scenario descritto da Adam Smith nella prima elaborazione della mano invisibile, quali lo stimolo della reputazione sociale o il rispetto delle regole di giustizia, cioè dalle componenti che potremmo definire “sociali”, riducendo l'assunto di razionalità a quella logico-deduttiva e svincolando gli esiti del comportamento individuale dalla reazione che esso provoca da parte degli altri e ponendolo al di fuori di una griglia istituzionale che possa garantire la realizzazione delle aspettative tramite il rispetto delle promesse fatte. Il dilemma del prigioniero mette in luce come il rispetto di tali assunti non implica necessariamente che il perseguimento dell'interesse egoistico conduca al benessere collettivo. Non solo. La massimizzazione dell'utilità di breve periodo può impedire un miglioramento del benessere anche per lo stesso individuo e quindi la sua azione risultare contraddittoria anche se perfettamente razionale. In questo senso si parla del dilemma del prigioniero come di un paradosso della razionalità in quanto un comportamento razionale determina esiti irrazionali.

¹ Cfr, Ingrao B., Israel G., 1996, “*La mano invisibile. L'equilibrio economico nella storia della scienza*”, Roma-Bari, Laterza.

Lo schema della situazione tipica del dilemma è quello proposto dal matematico Albert Tucker semplificando la proposta del 1950 di Merrill Flood e Melvin Dresher della Rand Corporation. La formulazione del gioco prevede uno scenario nel quale in seguito ad una rapina vengono arrestati due individui in possesso di merce proveniente dalla rapina stessa. Gli inquirenti sono convinti che i due sono responsabili della rapina ma non ne hanno la prova, prova che invece hanno per la ricettazione (reato meno grave). Per ottenere la prova della loro partecipazione alla rapina, vengono posti in celle separate prospettando loro la scelta tra due possibili alternative con esiti diversi per ciascuno a seconda della scelta effettuata dall'altro. Se Tizio confessa la rapina e anche Caio confessa avranno una pena ridotta per quel reato (poniamo 6 anni di carcere); se alla confessione di Tizio corrisponde la non confessione di Caio allora il "premio" per Tizio sarà la libertà (0 anni) e l'intera pena verrà comminata a Caio (12 anni); se entrambi non confessano saranno condannati per il reato minore (1 anno ciascuno). Ora, per ciascuno dei due la strategia dominante (quella comunque conveniente qualunque sia l'altrui comportamento) è quella di confessare, ma la combinazione delle due strategie individuali così concepite porta all'esito di una condanna a 6 anni ciascuno. Dal punto di vista individuale ex ante la scelta di confessare è razionale perché solo confessando ci si lascia aperta la strada per ottenere l'esito migliore (la libertà) ed è infatti razionale ottenere il massimo; al contempo si tratta di una strategia precauzionale perché in questo modo ci si assicura contro l'esito peggiore possibile (10 anni) ed evitare la catastrofe è anch'essa una strategia razionale. Ma l'esito che si realizza ex post è inferiore in termini di benessere sia dal punto di vista sia collettivo che individuale rispetto a quello che si realizzerebbe se entrambi non confessassero limitando la condanna a un anno ciascuno. È possibile raggiungere un accordo in tal senso ma, applicando sempre il criterio di massimizzazione di breve periodo, la strategia dominante sarà ancora una volta quella di non rispettare l'accordo per sfruttare a proprio vantaggio l'eventuale mantenimento della promessa.

Esistono diverse ipotesi di uscita dal dilemma che variano a seconda della struttura del gioco e del numero dei giocatori. In alcuni casi ciò può avvenire per evoluzione spontanea ("endogenamente") ma la soluzione tipica è quella di un intervento esterno (soluzione "esogena") di natura coercitiva che impone ai giocatori l'esito cooperativo². Come si applica tutto questo al problema del debito pubblico e alla soluzione adottata con il governo tecnico?

La questione va affrontata partendo dalla spiegazione del comportamento dei politici alla luce del ciclo politico-economico³. Secondo questo tipo di spiegazioni le decisioni

² La teoria economica dei beni pubblici puri e la stessa nascita dello Stato si basa su questo schema. Facciamo riferimento alla spiegazione data da Thomas Hobbes con il ruolo attribuito al Leviatano.

³ Probabilmente il primo riconoscimento del ruolo del ciclo politico economico nella formazione delle decisioni pubbliche si trova in Kalecki M, 1943, "Political Aspects of Full Employment", in *"Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy 1933- 1970"*, [1971], Cambridge at the University Press. Il più noto Nordhaus D., 1975, *The Political Business Cycle* Review of economic studies, vol.42 (2),

pubbliche non vengono prese dai politici secondo lo schema del dittatore illuminato in vista di interessi comuni, né come esecutori fedeli della volontà dei loro elettori, ma per soddisfare le proprie preferenze, massimizzando una propria funzione di utilità come accade per qualunque agente economico. Non ci sarebbe secondo questo approccio una differenza sostanziale tra i soggetti che operano sul mercato (famiglie e imprese) e i politici. Ciò che cambia sono gli assetti istituzionali nei quali si trovano a operare e quindi la struttura degli incentivi che deriva dalle regole che disciplinano tali assetti. In un sistema di tipo democratico l'obiettivo principale del politico che agisce in modo auto interessato è quello di essere rieletto e tenderà di conseguenza a impostare la propria azione in modo da realizzare quel fine. Ovviamente non vi è necessaria coincidenza tra l'operare di questo meccanismo e la realizzazione del benessere collettivo (inteso come realizzazione delle preferenze dei consociati); al contrario, il perseguimento delle preferenze dei politici e di quelle degli elettori sono in conflitto, e il conflitto si risolve nel far prevalere l'obiettivo dei politici grazie alla situazione di asimmetria informativa che lo pervade.

Il problema diventa particolarmente importante nel caso delle decisioni relative alla spesa pubblica e al modo di finanziarla. In linea di massima i politici cercano di porre in essere meccanismi di illusione finanziaria che da un lato sopravvalutano agli occhi dei cittadini-elettori gli effetti positivi della spesa pubblica e dall'altro sottovalutano i costi del finanziamento della stessa⁴. Ciò avviene soprattutto attraverso il modo in cui sono distribuiti i costi e i benefici di un particolare intervento pubblico. Concentrare ad esempio i benefici di un programma di spesa su un gruppo ristretto che ne percepisce il vantaggio e spalmarne su un'ampia platea di contribuenti il costo in modo da non renderlo percepibile per il singolo, dal momento che la frazione che deve sopportare è minima, favorisce l'adozione di una certa politica di spesa. Ciò può avvenire anche nel caso in cui il costo per la collettività superi il beneficio complessivo, riducendo pertanto il benessere sociale. L'illusione finanziaria si può realizzare anche distribuendo strategicamente i benefici e i costi nel tempo, e non solo nello spazio. È qui che emerge il problema del debito pubblico. Attraverso il finanziamento in deficit è infatti possibile trasferire sulle generazioni future in tutto o in parte il costo di una spesa della quale gode la generazione presente (che è quella che vota). Ciò è vero soprattutto quando il finanziamento in deficit riguarda una spesa di parte corrente.

Pur nella consapevolezza dei danni causati dall'eccessivo indebitamento, i politici e gli elettori continuano a votare in modo da favorire questo meccanismo di auto alimentazione del debito perché in tal modo massimizzano entrambi la propria funzione di utilità di breve periodo nella convinzione di non doverne sopportare le

pp. 169-190 che esplicitamente pone alla base del ciclo le preferenze auto interessate dei politici. Il tema viene poi sviluppato dalla scuola di *public choice* nella sua critica a Keynes cfr in particolare Buchanan J.M., Wagner R., 1977, "Democracy in deficit: the Political Legacy of Mr Keynes", New York, Academic Press.

⁴ sul tema delle illusioni finanziarie il contributo classico rimane Puviani A., 1903, "Teoria della illusione finanziaria", Remo Sandron,

conseguenze. La teoria del ciclo politico economico spiega dunque la preferenza dei politici per il finanziamento in deficit piuttosto che per il finanziamento tramite imposte. Spiega anche i problemi di accumulazione del debito che si verificano in seguito all'abbandono del principio del pareggio annuale di bilancio a favore del pareggio "keynesiano" pluriennale, adattato agli andamenti macroeconomici. La regola contabile del pareggio di bilancio non avrebbe quindi per i suoi sostenitori un valore in se stessa ma solo in quanto strumentale a impedire l'allocazione nel tempo sistematicamente asimmetrica dei costi e dei benefici delle decisioni prese.

Il raggiungimento di un livello eccessivo di debito e la consapevolezza di tale situazione da parte sia dei cittadini sia dei politici dovrebbe portare almeno ex post all'adozione di politiche di rigore fiscale improntate ad una inversione di tendenza. È a questo punto che i politici si possono trovare ancora una volta in una situazione del tipo "dilemma del prigioniero" che impedisce di invertire la rotta. Un esempio di questo stato di cose si è verificato negli anni '80 negli Stati Uniti. Democratici e repubblicani si trovavano di fronte alla scelta tra aumentare unilateralmente le tasse per ridurre il deficit, lasciare ad altri tale compito (rimanere passivo), accordarsi per una politica comune di sacrifici per il rientro dal debito. La strategia dominante a livello individuale rimane quella di rimanere passivi e aspettare che sia l'altro partito ad effettuare scelte impopolari per sfruttare poi un duplice vantaggio: elettorale, dal momento che verosimilmente il rivale è destinato a perdere elezioni; economico, dal momento che sarà possibile in seguito avere margini di spesa permessi da una situazione finanziaria dello Stato migliorata. È chiaro che il perseguimento di questa strategia comporta un peggioramento continuo della situazione finanziaria dello Stato rafforzando al tempo stesso la dominanza della strategia perversa; peggiorando la situazione i provvedimenti correttivi dovrebbero essere infatti sempre più onerosi e impopolari indebolendo ulteriormente l'incentivo ad adottarli. È questa appunto la tipica situazione descritta dal dilemma del prigioniero. Per lungo tempo questa in effetti è stata la linea di condotta dei due partiti. La manifestazione dell'urgenza del problema li ha indotti a trovare una via d'uscita cooperativa con l'approvazione del *Gramm-Rudman-Hollings Act* che imponeva *per il futuro* l'adozione di politiche volte alla riduzione del deficit. Si quindi in realtà, nel caso specifico, di un accordo che non risolve immediatamente il problema ma sposta la soluzione ad un momento successivo. Si parla a questo proposito di decisioni di "secondo ordine"⁵.

Questa soluzione "endogena" del dilemma consiste nell'accettare un legame che evita l'imputabilità della mossa impopolare al soggetto che la adotta (come nel caso di Ulisse che si fa legare per resistere al canto delle sirene⁶). L'adozione di questa strategia riduce per i giocatori il costo di prendere misure impopolari, dal momento che il

⁵ Sunstein C.R., Ullmann-Margalit E., 1999, "Second-Order Decisions", Public Law and Legal Theory Working paper no. 01, The Law School, The University of Chicago, http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=193848

⁶ Elster J., 2005, "Ulisse e le sirene", Bologna, Il Mulino.

soggetto che le prenderà potrà affermare che in realtà gli vengono imposte; al tempo stesso le eventuali promesse elettorali del rivale non risultano credibili e possono essere smentite facendo riferimento all'esistenza del vincolo normativo esterno⁷.

Questa vicenda pone in luce che se il dilemma dipende dalla discrezionalità dell'azione politica per uscire dallo stesso occorre ridurre o eliminare tale discrezionalità. La questione della contrapposizione tra la discrezionalità dell'azione politica e l'introduzione di regole che ne disciplinino lo svolgimento per evitare che si verifichino effetti perversi ha una lunga storia ed è particolarmente nota con riferimento alla politica monetaria. Nel sistema europeo di governante monetaria la discrezionalità politica è stata in questo campo del tutto abolita prima con il così detto divorzio tra Banca d'Italia e Tesoro e poi delegando il potere ad una Autorità indipendente, la Banca centrale europea.

Per quanto riguarda la politica fiscale la questione, che è sorta appunto in relazione al problema di correggere il *deficit bias* dei politici⁸ sia nella fase di accumulazione del debito sia in quella del rientro dallo stesso, è stata affrontata non eliminando ma circoscrivendo la discrezionalità attraverso l'imposizione di *fiscal rules*. Nell'ordinamento europeo la soluzione adottata (Trattato di Maastricht, *Six Pack*, *Fiscal Compact*, *Two Pack* per citare solo le principali versioni) sposta l'imputabilità delle manovre impopolari al livello sovranazionale. È una soluzione che risponde al modello di "auto legarsi" che trova la sua forma più forte nella costituzionalizzazione delle regole in generale, nel nostro caso quelle di bilancio.

Un'altra via d'uscita dal dilemma è appunto quella del far ricorso a un "governo tecnico". I politici vengono privati del potere decisionale azzerando la loro discrezionalità ma solo in via temporanea; la competenza dell'azione politica è trasferita in capo a soggetti sottratti all'influenza del ciclo politico economico che restituirebbero il potere ai politici una volta stabilizzata la situazione.

§ 2. Il governo tecnico come soluzione emergenziale: una forma di dittatura?

Il ricorso al governo tecnico è una soluzione del dilemma del prigioniero di tipo esogeno, che risponde allo schema del Leviatano hobbesiano. È qui che sorge il problema del coordinamento di questo genere di uscita dal dilemma del prigioniero con la democrazia ed è in questo contesto che possiamo fare ricorso al concetto di dittatura per cercare di spiegare meglio il fenomeno. Con il termine dittatura non si intende utilizzare il significato ormai entrato nell'uso comune di "potere del tutto arbitrario e illimitato". In tal caso la questione non avrebbe importanza dal momento che intesa in quel modo la dittatura sarebbe per definizione agli antipodi della

⁷ Dixit A., Nalebuff B., 1998, "Io vinco, tu perdi", Roma, Il Sole24 Ore, pgg.104-105.

⁸ Cfr. ad esempio Kopits G., Symansky S., 1998, "Fiscal Policy Rules", IMF Occasional paper 162, Washington DC, International Monetary Fund.

democrazia anche se in alcuni casi può ritenersi un sottoprodotto della stessa. Si pensi alla critica della *dittatura della maggioranza* proposta da Tocqueville oppure all'analisi della *democrazia totalitaria* a fianco e in contrapposizione a quella liberale, proposta da Talmon⁹. Si intende piuttosto fare riferimento all'istituto come si è manifestato storicamente a partire dal diritto romano nel quale la dittatura aveva un significato "costituzionale" dal momento che consisteva in un assetto diretto alla protezione dello Stato di fronte al sorgere di una emergenza politica¹⁰. È questo l'elemento decisivo per distinguere la dittatura dalle situazioni di tirannide o di dispotismo considerate. In questa ottica più articolata e ristretta la dittatura assume un carattere in qualche modo fisiologico all'interno di un sistema politico laddove dispotismo e tirannide hanno carattere patologico.

Il fenomeno dittatoriale presenta tre elementi caratterizzanti: nasce da uno stato di necessità, è finalizzato a obiettivi tecnico-pratici, ma può avere due sbocchi diversi:

- a) avere carattere temporaneo e reversibile volto a raggiungere un obiettivo specifico per poi esaurirsi nella ricostituzione dell'assetto precedente.
- b) sfociare nella istituzionalizzazione di un nuovo assetto una volta che la situazione di emergenza è stata superata.

a) Questa sembra essere la situazione tipica della dittatura romana. E quindi del concetto di dittatura commissaria.

b) questo è il caso descritto ad esempio da Carl Schmitt nello studio della figura del Commissario del principe.

Seguiamo a quest'ultimo proposito lo stesso Schmitt:

"da commissari d'affari i commissari del principe erano divenuti commissari di servizio, finendo inquadrati in un'organizzazione burocratica. Il commissario si trasformava così in funzionario dipendente, provvisto di competenze regolate... il concetto era in tal modo oggettivizzato"

C'è dunque un passaggio che in qualche modo stabilizza ciò che inizialmente era funzionale alla soluzione di una questione pratica da parte di un soggetto ben individuato. Riprendiamo il testo di Schmitt che ci pare particolarmente significativo:

"data... la dipendenza funzionale, non si può più paragonare la posizione di un dittatore con quella del commissario così inteso come invece fa Bodin. Tutt'al più potrebbe"

⁹ Talmon J.L., 1967 [ed. orig. 1952], *"Le origini della democrazia totalitaria"*, Bologna: Il Mulino.

¹⁰ "Dittatura", Enciclopedia delle scienze sociali,

[http://www.treccani.it/enciclopedia/dittatura_\(Enciclopedia_delle_scienze_sociali\)](http://www.treccani.it/enciclopedia/dittatura_(Enciclopedia_delle_scienze_sociali))

*definirsi dittatura l'intero sistema per la rilevanza centrale che assume in esso una finalità di carattere tecnico-pratico*¹¹.

In altri termini, in situazioni come quella appena descritta il carattere tecnico- pratico finisce per prevalere su quello dell'emergenza assumendo valore in se, giungendo a connotare lo status della dittatura così da permanere anche quando l'emergenza è cessata. Quando si verifica questo fenomeno, la dittatura si presenta non come elemento di "conservazione", per quanto eccezionale, del sistema ma come elemento di transizione da un sistema ad un altro. Il sistema che si afferma in conseguenza di questo processo è a sua volta un sistema caratterizzato dal perseguire finalità tecnico-pratiche. Schmitt individua le origini di questo schema esplicativo già nell'opera di Machiavelli quando fa convergere nella figura del dittatore colui che decide e colui che esegue le decisioni prese, il che porta a considerare la politica come "tecnologia del potere" svincolata da legami etici o giuridici¹². Jacques Maritain, riferendosi proprio alla razionalizzazione tecnica della politica introdotta da Machiavelli, afferma che ciò conduce ad una visione della buona politica come "una politica amorale che riesce"¹³.

Quindi se inizialmente l'urgenza giustifica una deviazione dal corso normale per evitare esiti catastrofici, in seguito questa soluzione tecnica diventa il modo ritenuto normale di condurre l'azione politica. Com'è noto Schmitt prosegue su questa strada giungendo alla famosa definizione della sovranità nella quale si indica il sovrano come "chi decide sullo stato di eccezione"¹⁴.

Non è però su questa strada che ci interessa avanzare quanto piuttosto verificare le possibili applicazioni dello schema esplicativo appena tratteggiato, quello che interpreta la politica come tecnologia e ne lega il sorgere alla situazione emergenziale, alla situazione oggetto del nostro lavoro per cercare poi di verificare quale dei due esiti precedentemente posti in rilievo sia adattabile ad esso. Per mettere quindi in luce gli aspetti di rilievo ai nostri fini va sottolineato come non sia inusuale che il protendersi di questo modello oltre la finestra temporale che ne circoscriverebbe il campo d'azione almeno in un primo momento si presenti come reazione alle inefficienze della politica.

Torniamo a Carl Schmitt :

"quando quei gruppi si volgono contro gli uomini politici e contro la politica in quanto tale, hanno in mente un concreto potere politico che per il momento è ancora loro d'ostacolo. Una volta riusciti a metterlo da parte, perderanno anche interesse per la contrapposizione sistematica di pensiero economico e pensiero politico e sorgerà un

¹¹ Schmitt C., 2006, *"La Dittatura"*, Roma, Edizioni Settimo Sigillo, p. 102

¹² Cfr, Mc Cormick J.P., 1992, *"Carl Schmitt's Critique of Liberalism. Against politics as technology"*, Cambridge University Press.

¹³ Maritain J., 2004 [1951], *"L'uomo e lo Stato"*, Genova, Marietti, p. 56

¹⁴ Schmitt C., 1972 [1932], *"Teologia Politica"* in *"Le categorie del 'politico' "*, Bologna , Il Mulino, p. 33.

nuovo tipo di politica, consono a un potere stabilito su basi economiche. Ma ciò che faranno sarà ancora politica, e ciò implica un modo specifico di vigenza dell'autorità: si appelleranno alla propria insostituibilità sociale, alla salut public"¹⁵

La combinazione di questi elementi porta a connotare la dittatura come strumento per l'affermazione di un nuovo potere, una nuova classe dirigente, un nuovo sistema che ha connotati strettamente tecnocratici. In altri termini, la dittatura sarebbe una fase del processo di circolazione delle *elites* teorizzato da Vilfredo Pareto. La teoria delle *elites* si basa sulla convinzione che in ogni agglomerato sociale sia sempre una minoranza a dominare ("la ferrea legge delle oligarchie"). Il cambiamento avviene nella successione tra le diverse minoranze (o *elites*) senza intaccare la struttura del fenomeno¹⁶ che rimane invariato rispetto ai cambiamenti delle epoche storiche o alle diverse tipologie di gruppi sociali studiati.

Occorre a questo punto domandarsi innanzitutto se quanto appena descritto risponde alla vicenda del governo tecnico che abbiamo appena vissuto e in secondo luogo quanto questo schema sia compatibile con un assetto di tipo democratico, considerando le perplessità che hanno circondato la vicenda.

È inevitabile qui un accenno al concetto di democrazia e agli elementi che la caratterizzano. Non si tratta ovviamente di analizzare appieno il concetto di democrazia, ma di selezionare alcuni tratti che possono essere significativi ai fini del nostro discorso.

Un primo elemento da sottolineare è quello della rappresentatività. Sarebbe tanto più democratico quel sistema che permette di tradurre al meglio le preferenze individuali in una scelta collettiva. Questa caratteristica può avere due aspetti. Il primo di tipo formale e riguarda le regole di accesso al voto e di selezione dei governanti. Solo se chi governa è scelto tramite elezione si può definire come democratico quel sistema. Tale approccio, se si limita ad esaurire la democrazia in questo elemento formale è un approccio di tipo procedurale nel quale è l'elemento della legalità ad essere determinante¹⁷, inghiottendo quello della legittimità. Il secondo è di tipo sostanziale: in aggiunta al rispetto formale delle regole occorre che le scelte operate dai governanti riflettano gli obiettivi perseguiti dai governati. Questo requisito è più esigente rispetto al primo e può giungere ad una formulazione estrema e in se stessa contraddittoria in quanto paralizzante lo stesso processo decisionale. Kenneth Arrow con il suo "teorema dell'impossibilità" ha messo in luce come il passaggio dalle premesse citate a un ordinamento collettivo coerente non sia garantito da alcun sistema di regole per cui un sistema democratico sarebbe "impossibile". Questa impostazione è di tipo

¹⁵ Schmitt C., 2010 [1923], *"Cattolicesimo Romano e Forma Politica"*, Bologna, Il Mulino, pp. 35-36.

¹⁶ Cfr. Sola G., 2000, "La teoria delle elites", Bologna, Il Mulino; Boccaccio M., 2010, "Attualità della teoria delle elites", Quaderno di ricerca n.18, Dipartimento Innovazione e Società, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Roma, Aracne

¹⁷ Il requisito della elettività non è caratteristico della sola democrazia moderna cfr. De Benoist A, 2011, *"The problem of democracy"*, Aktos

strettamente individualista. Anche in questo caso è opportuno precisare come la realizzazione della volontà dei governati non assume necessariamente la forma della realizzazione delle preferenze. può assumere invece la veste del rispetto della costituzione materiale esistente nella sfera prepolitica.

Un secondo elemento che si può ritenere caratterizzante l'assetto democratico può essere identificato nel potere di revoca dei governanti. Ciò che conta allora, affinché un sistema si possa qualificare come democratico, non è tanto la possibilità di scelta popolare dei rappresentanti quanto la possibilità dei governati di sostituire i governanti senza dover ricorrere alla forza. La scelta degli elettori non deve quindi essere considerata irreversibile. Questa è una impostazione che in maniera più o meno esplicita si richiama al liberalismo classico e se ne trova esempio nei lavori di Karl Popper¹⁸ e Friedrich Hayek¹⁹. Se si esaurisce la democrazia in questo aspetto formale, anche in questa versione le si attribuisce connotato puramente procedurale.

Tirando le fila del discorso appena fatto e riferendolo all'esperienza del governo tecnico in Italia, si può constatare che il requisito della revocabilità è stato soddisfatto con il ritorno alle elezioni nei tempi previsti così che la deviazione operata nel 2011 in qualche modo può essere inquadrata nell'ambito del modello di dittatura commissaria finalizzata a fronteggiare una situazione d'urgenza in un contesto temporale predefinito dalla legge, "salvando" in questo modo il sistema. Se questa descrizione è appropriata, allora sotto questo profilo la vicenda del governo tecnico avrebbe una "copertura" di legittimità costituzionale.

Si può allora affrontare la questione se il governo tecnico ha comportato la sostituzione (almeno nelle intenzioni) della democrazia populista con la democrazia elitaria. Il concetto di "democrazia populista" può a sua volta avere una duplice valenza, una di tipo negativo e una di tipo positivo che corrisponde alla bipartizione precedentemente sottolineata. La prima formulazione riguarda la qualifica di "democratico" attribuita a un sistema che tende ad autogiustificarsi solo perché espressione di volontà popolare basata solo sul fondamento dell'origine elettiva, qualunque siano gli obiettivi perseguiti nel concreto. La legge diventa "capriccio del popolo"²⁰, una concezione che nasce con l'applicazione del concetto di sovranità al popolo, operata da Rousseau.

Senza un limite di natura sostanziale posto all'azione pubblica il sistema sarebbe fondamentalmente instabile e di fatto arbitrario in quanto erratico (non prevedibile). In questa accezione la democrazia si trasforma in demagogia.

Sotto una diversa prospettiva per democrazia populista, attribuendole un significato questa volta di segno positivo, si può intendere quella forma di democrazia che incarna la tradizione popolare che in essa trova limite e propellente dando un contenuto

¹⁸ Popper K.R., 1994, *"La società aperta e i suoi nemici"*, Roma, Armando; Marcuse H., Popper K.R., 2002, *"Rivoluzione o riforme?"*, Roma, Armando

¹⁹ Hayek F.A.1976, "Whither Democracy?" in *"New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas"*, [1978], London, Routledge & Kegan Paul

²⁰ De Jouvenel B., 1991, *"Del Potere. Storia naturale della sua crescita"*, Milano SugarCo, p. 260

sostanziale ad uno schema altrimenti soltanto procedurale. La differenza tra le due versioni della democrazia populista può essere in qualche modo ricondotta alla distinzione tra il popolo inteso come “massa” sulla quale si articola una democrazia populista intesa come “demagogia”, e il popolo in una accezione più ristretta e maggiormente appropriata che fonda un populismo incarnato in principi fondamentali che non possono essere violati nemmeno da governanti scelti tramite elezioni²¹.

Nella concezione sottostante il governo tecnico, la democrazia populista comunque intesa dovrebbe essere superata in entrambe le suddette accezioni: quando si presenta come demagogica perché portatrice di sprechi e inefficienze; quando si presenta come tradizionalista, invece, in quanto poco recettiva ai cambiamenti. La democrazia elitaria, al contrario, sarebbe improntata al criterio dell’efficienza, e la sua affermazione comporterebbe l’emergere di una classe dirigente che è capace di introdurre nella società nel suo complesso, e quindi anche nella politica, maggiore efficienza e flessibilità.

Il mutamento innescato dal governo tecnico può essere letto come parte di un più ampio movimento di “ribellione delle élite”, per usare la felice espressione di Christopher Lasch²².

Per spiegare questo fenomeno è opportuno allargare l’orizzonte “verticalmente” inquadrandolo in un più ampio contesto culturale.

§ 3. Una digressione: le origini culturali e storiche del fenomeno

Il primo “tassello” di riferimento è l’assunto positivista della distinzione tra “fatti” e “valori”, in ragione del quale i fatti sono suscettibili di conoscenza oggettiva perché sono empiricamente dimostrabili, mentre i valori hanno esclusivamente natura soggettiva. Si apre quindi una distinzione/contrapposizione netta tra ciò che può essere considerato scientifico perché replicabile tramite esperimento, ed è quantificabile, misurabile e confrontabile, e ciò che invece sottratto a tale possibilità di controllo e “oggettivizzazione” rimanendo nel regno dell’imponderabile. Dalla

²¹ Cfr. ad esempio per tale distinzione il “Radiomessaggio di Sua Santità pio XII ai popoli del mondo intero” domenica 24 dicembre 1944, in *“Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII”*, Quinto anno di Pontificato, 2 marzo 1944 – 1° marzo 1945, pp. 235-251, Tipografia Poliglotta Vaticana. Ad esempio : “La massa ... aspetta l'impulso dal di fuori, facile trastullo nelle mani di chiunque ne sfrutti gl'istinti o le impressioni, pronta a seguire, a volta a volta, oggi questa, domani quell'altra bandiera. Dalla esuberanza di vita d'un vero popolo la vita si effonde, abbondante, ricca, nello Stato e in tutti i suoi organi, infondendo in essi, con vigore incessantemente rinnovato, la consapevolezza della propria responsabilità, il vero senso del bene comune.” Nell’ambito del concetto di vera democrazia in questo contesto si inserisce significativamente il “rispetto della tradizione”, travolto nel caso in cui lo Stato sia lasciato all’ “arbitrio della massa”.

²² Lasch C., 2001, *“La ribellione delle élite”*, Milano, Feltrinelli

distinzione appena accennata discende quella tra le scienze naturali, come la fisica, la chimica e via scorrendo alle quali è appropriato ascrivere la qualifica di “scienze esatte”, e le scienze umane, che hanno a che fare con oggetti (giudizi morali, motivazioni comportamentali, interazione sociale) che sono, data una definizione ristretta della “ragione” positivista, eminentemente soggettivi e quindi irrazionali. Il positivismo cerca di mettere ordine, per così dire, nelle scienze umane applicando anche a esse il metodo delle scienze naturali che aveva ottenuto particolari successi soprattutto nella veste della meccanica newtoniana. Un’applicazione evidente di questo approccio si manifesta nello studio dell’economia, dove l’economia positiva ha come oggetto proprio la definizione di condizioni di efficienza e applica le metodologie quantitative, mentre la branca normativa deve per forza attingere a criteri di valore mutuati da altre discipline (etica, filosofia ecc.). I giudizi politici in questa visione appartengono al regno dei valori e quindi non sono fondati oggettivamente, dando vita a controversie dalle quali invece il criterio dell’efficienza sarebbe alieno.

Riassumendo, siamo di fronte ad un sistema che si articola quindi su due pilastri. La natura soggettiva dei valori, o più in generale la riduzione di tutto quanto riguarda l’agire umano alla categoria del “valore”, e una particolare concezione della scienza, quella che ha come elemento caratterizzante la quantificazione e la misurabilità.

Tratteggiamo brevemente il primo punto. Che cosa sono i valori?

Una delle caratteristiche della modernità è quella di aver escluso la possibilità di fornire una giustificazione oggettiva ai giudizi morali. Si tratta di un percorso che parte dalla frattura operata da Cartesio nella storia della filosofia che pone al centro della metafisica il *cogito* e che dal riconoscimento dell’importanza del soggetto, operata inizialmente da S. Agostino in tutt’altro contesto, sfocia alla fine nel soggettivismo²³. Alasdair MacIntyre chiama la filosofia morale che ne deriva “emotivismo”²⁴: i giudizi morali sono radicati nelle preferenze individuali e quindi, per loro natura, sono irriducibili ad un parametro comune oggettivo. Il tentativo kantiano di oggettivizzazione sposta il problema facendo derivare il giudizio morale da un assunto di coerenza logica, formalizzando l’etica.

Lo sganciamento dei giudizi morali da un fondamento in qualche modo trascendente vede il sorgere della categoria del “valore”. L’impossibilità di effettuare una scelta oggettivamente fondata rispetto ai diversi giudizi morali con l’abbandono delle categoria oggettive del bene e del male li fa precipitare nella categoria dei valori che ha natura almeno in linea di principio “neutrale” e quindi aggira il problema della scelta tra essi. La neutralizzazione finisce per mettere sullo stesso piano ed omologare considerazioni di tipo morale, religioso, teologico, filosofico e via scorrendo, cioè il

²³ Cfr Taylor C., 1989, “*Sources of the Self. The Making of Modern Identity*” Cambridge, Mass., Harvard University Press.

²⁴ MacIntyre A., 1984, “*After Virtue*”, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana.

regno spirituale e della conoscenza (facendo ad esempio cadere la distinzione tra scienza ed utopia), con obiettivi di natura materiale, tra i quali posto eminente assumono le motivazioni di natura economica. L'idea del valore sempre più soggettivizzata assume con Nietzsche un significato più determinato così che la categoria del valore risulta espressione del movimento nichilista che a sua volta caratterizza la modernità²⁵. Max Weber parla significativamente di "politeismo dei valori" riconoscendone da un lato la ormai lontana origine trascendente ma al contempo affermandone definitivamente la sua secolarizzazione e l'indifferentismo tra essi, quindi in definitiva la loro sostituibilità; su questo presupposto egli articola la costruzione della scienza come "avalutativa" (*wertfrei*)²⁶, depurata cioè da elementi soggettivi. L'impianto formalista, sia esso di ispirazione kantiana o positivista, viene posto in discussione da quella che viene chiamata filosofia dei valori, legata in particolare al nome di Max Scheler, che cerca di ri-attribuire un contenuto "materiale" al concetto di valore dopo la sua espulsione. È particolarmente significativo sottolineare a questo punto come secondo Scheler l'impostazione avalutativa weberiana sia da considerarsi strettamente legata ad una concezione formale e moderna, diremmo procedurale, della democrazia che andrebbe invece sostituita da una impostazione elitaria²⁷. Insomma, per riportare il valore ad una sua certa oggettivizzazione occorre affidare la definizione del contenuto ad un gruppo ristretto di persone.

Senza poter ricorrere alle categorie metafisiche di bene e male come si può giungere però ad una nuova oggettivizzazione dei valori?

Heidegger²⁸ ha affermato che il concetto di valore è funzionale all'operazione di convertire l'incommensurabile in commensurabile; ma, allora, il regno proprio del valore finisce per manifestarsi come quello dell'economico, ambito all'interno del quale in effetti il termine "valore" ha trovato storicamente una collocazione propria ed è usato specificatamente. Ne segue inevitabilmente che l'applicazione della categoria dei valori a tutto ciò che non è economico favorisce la conversione di quelle idee, obiettivi, interessi, e così via in categorie di natura economica.

Passiamo adesso all'altro punto, quello del carattere scientifico proprio del regno dei "fatti". Nella mentalità positivista il carattere scientifico è strettamente associato alla possibilità di dimostrazione empirica e questa a sua volta implica la possibilità di un controllo cosciente del fenomeno che si sta studiando. La possibilità di ricostruire in via

²⁵ Questa posizione a sua volta si colloca nell'ambito di un processo di evoluzione del pensiero che parte da Cartesio. Sul collegamento tra Cartesio e Nietzsche cfr. Heidegger M., *"Il Nichilismo europeo"*, Milano, Adelphi.

²⁶ Secondo Carl Schmitt però per Max Weber il criterio del valore non ha l'ultima parola cfr. Schmitt C., 2009, *"La tirannia dei valori"*, Milano, Adelphi.

²⁷ Schmitt C., 2009, cit. pp. 30-31

²⁸ Heidegger M., 1995, *"Lettera sull'umanismo"*, Milano, Adelphi

sperimentale un fenomeno assume l'assenza di finalità proprie nell'oggetto studiato²⁹ da esso scelte volontariamente; ne segue che al realizzarsi di un certo presupposto segue invariabilmente il determinarsi di un certo effetto. Stabilita una connessione di questo genere, l'esperimento è ripetibile all'infinito e il fenomeno oggetto di studio è teoricamente riproducibile artificialmente "in laboratorio". In questo senso si esercita un controllo cosciente su ciò che si studia. Questo approccio è quello tipico delle scienze naturali e il successo ottenuto in quell'ambito ha convinto che quello fosse il metodo scientifico per antonomasia, tale da doversi estendere anche al di fuori delle scienze naturali per aumentarne la certezza. Si tratta di un approccio che a sua volta si avvale dei metodi della matematica e della statistica, anzi è particolarmente adatto ad essi fondandosi sulla presenza di regolarità costanti nelle relazioni causali e sulla misurabilità e quantificabilità dell'oggetto studiato³⁰. L'estensione di questo approccio al di fuori del campo delle scienze naturali comporta quindi l'utilizzo di procedimenti di misurazione e di quantificazione anche per l'attività umana utilizzando la prassi di formulare esperimenti basati sulla convinzione della prevedibilità delle conseguenze che ne deriveranno³¹. Per assimilare il comportamento umano a quello dei fenomeni naturali è però necessario effettuare delle semplificazioni assumendo come superflui e ininfluenti (in quanto irrazionali) gli elementi insuscettibili di quantificazione e operare la forzata riduzione di tutto il resto all'ambito "scientifico" riducendo al massimo gli elementi variabili per aumentare la certezza del quadro interpretativo e predittivo. Questa tendenza è particolarmente evidente nello sviluppo dell'economia. Già con William Petty si manifesta esplicitamente l'intenzione di trasferire allo studio dei comportamenti umani (moralì, politici, economici, sociali in generale) l'approccio metodologico³² delle scienze fisico-matematiche "riducendo molti termini di ragionamento a termini di numero, peso e misura per permettere una trattazione matematica"³³ fondando una vera e propria aritmetica sociale. La tendenza diventa in seguito sempre più marcata³⁴. Non si tratta della semplice introduzione di nuovi strumenti nella cassetta degli attrezzi dell'economista ma di un programma culturale cioè di un approccio interpretativo di una realtà che si considera costituita solo da entità numerabili, pesabili e misurabili.

²⁹ La principale opera che di recente ha rivalutato il è Spaemann R., Löw R., 2013, "Fini naturali", Milano, Ares.

³⁰ Leoni B., Frola E., 1977, "On mathematical thinking in economics", *Journal of Libertarian Studies*, Vol.1, No. 2, pp. 101- 109 originariamente pubblicato in italiano sulla rivista *Il Politico*, 1955, anno XX, No. 2.

³¹ L'esempio più evidente di questa tendenza è quella dell'uso dell'econometria per lo studio delle interrelazioni economiche

³² Cfr Roncaglia A., 2001, "La ricchezza delle idee", Editori Laterza p. 63 ssgg.

³³ Parole dello stesso Petty citate in Roncaglia cit. p. 65

³⁴ Si pensi alla diffusione delle tecniche econometriche come metodologia ormai privilegiata nello studio dei fenomeni (non solo) economici. Il motto della società econometria d'altronde è "science is measurement" cfr. Mises L., 1996, "Human Action", p. 350, San Francisco, Fox & Wiles, che riprende la definizione di Max Plank (che secondo Heidegger però avrebbe altro significato)

È quindi fatale che in un contesto di questo tipo non solo gli strumenti analitici utilizzati siano sempre più di frequente quelli di carattere statistico matematico, ma anche che di quei fenomeni si occupino in maniera crescente soggetti che hanno una preparazione di quel tipo, in particolare gli ingegneri.

Il progetto positivista manifesta una prima applicazione con l'istituzione della *Ecole polytechnique* nel 1794. L'obiettivo è quello di orientare l'educazione superiore verso le materie scientifiche con la prevalenza dell'aspetto applicativo delle stesse rispetto a quello teorico. La mentalità ingegneristica si diffonde coinvolgendo ambiti sempre più vasti del sapere, coinvolgendo fenomeni complessi come quelli sociali. L'approccio ingegneristico ha alcune peculiarità. In particolare, si assume l'esistenza di un fine unico dell'azione intrapresa e a tal fine vengono convogliate tutte le risorse disponibili, il "piano" dell'opera è noto ex ante ed è completo in tutti i suoi elementi, così come l'informazione necessaria è completa. Ne deriva l'esistenza di una tecnica adatta alla realizzazione del progetto, chiaramente superiore alle possibili alternative³⁵.

Esempi di diffusione di questo approccio nei confronti dei fenomeni economici sono molteplici.

Il più evidente è quello della pianificazione centralizzata. La critica condotta in particolare dagli economisti austriaci³⁶ e che va sotto il nome di controversia sulla razionalità del calcolo economico in una economia socialista, coglie proprio i problemi che sorgono con questo genere di attitudine. La pianificazione centralizzata appare più efficiente rispetto ad un sistema che si regge su una serie indeterminata di decisioni decentrate, più "razionale" e meno soggetta a sprechi. Ma questo si basa sull'assunto che tutti i dati rilevanti siano conosciuti dal pianificatore centralizzato ex ante. Quello che tale approccio non coglie è non solo l'impossibilità materiale di convogliare in un unico soggetto le informazioni necessarie alla attuazione del "piano", ma anche, anzi soprattutto, il fatto che molte di quelle informazioni non sono conoscibili ex ante in quanto si scoprono a livello individuale nel corso del tempo tramite un processo che opera attraverso tentativi ed errori. L'approccio pianificatorio elimina dall'ambito della razionalità quella di tipo pratico, riducendola al solo profilo logico.

Un secondo esempio è quello della teoria di Veblen³⁷ il quale invoca, per un più efficiente funzionamento del sistema, la delega sempre più ampia delle scelte che coinvolgono le stesse strategie industriali a quelli che chiama "ingegneri della produzione", coordinati tra loro. Questo trasferimento di poteri avverrebbe attraverso una fase di sciopero (o boicottaggio) e sarebbe assunto da quello che lo stesso Veblen chiama "Soviet dei tecnici". La sequenza appare quindi corrispondente a quella della fase di dittatura per l'emergere di un assetto nuovo di tipo tecnocratico.

³⁵ Sul tema in generale cfr. Hayek F.A., 1979, *"The Counter-revolution of Science"*, Liberty Press, in particolare pg 167 ssgg..

³⁶ In particolare si vedano i lavori di Ludwig von Mises e Friedrich Hayek

³⁷ Veblen T., 2001, *"The Engineers and the Price System"*, Batoche Books.

Un terzo esempio è quello della sostituzione del capitalismo proprietario con quello che Burnham chiama capitalismo manageriale³⁸. L'analisi in questo caso è descrittiva e non prescrittiva. Si osserva come i tecnici, i manager e, nell'ambito pubblico, i burocrati acquistino uno spazio sempre maggiore svincolandosi da funzioni meramente esecutive per acquisire funzione decisionale improntata a discrezionalità, quest'ultima giustificata dalla loro maggiore competenza.

La generalizzazione dell'approccio ingegneristico a fenomeni sempre più complessi implica che quello che originariamente è solo un tecnico, inteso come esperto di un aspetto particolare, si trasforma progressivamente in tecnocrate, quindi un "esperto del generale"³⁹.

Il programma positivista non si manifesta solo nell'emergere della figura del tecnocrate ma ha altre conseguenze sociali. In particolare, quella di eliminare la classe media: "le classi medie devono scomparire per non lasciare di fronte che un patriziato e un proletariato"⁴⁰. Questo fine è strettamente collegato all'idea per cui la presenza di una classe media rappresenta una "perdita" di efficienza del sistema da un lato, e che coloro che vi appartengono esprimono dei "valori" che sono incompatibili con l'evoluzione della società nel senso previsto dai positivisti. Essi, in particolare, si pongono in conflitto con alcuni dei presupposti necessari per lo sviluppo della società in senso industriale come previsto da Comte: di solito sfuggono alla possibilità di organizzazione scientifica del lavoro e quindi della misurazione della produttività che essa implica; inoltre sono ostili alla concentrazione della proprietà.

Va infine sottolineato come la classe attiva al vertice del sistema configurato da Comte, classe che si pone accanto a quella speculativa, deve essere dominata dai banchieri: "questi possedendo la grande ricchezza, devono avere anche ... un incarico maggiore nel governo ... essi sono naturalmente preparati a questo ufficio per l'abitudine delle vedute generali e del loro spirito di combinazione"⁴¹. Si tratta quindi di una serie di elementi che, collegati tra loro, iniziano a delineare il profilo di una società con propri connotati.

Ci si può domandare ora se questo processo culturale è stato accompagnato dalla selezione o meno una nuova classe dirigente che ne esprime i valori, e se episodi come quello del governo tecnico hanno contribuito alla affermazione di tale elite.

Va innanzitutto precisato che il termine elite può avere diversi significati⁴² tra cui ad esempio quella di "categoria più o meno ristretta ed eterogenea di persone... identificata generalmente con lo strato superiore, quello cioè che detiene le quote più consistenti di potere economico, ideologico e politico"⁴³. In questo senso sembra

³⁸ Burnham J., 1992, "La rivoluzione manageriale", Torino, Bollati Boringhieri

³⁹ Cfr. La voce "Tecnocrazia" in Enciclopedia delle scienze sociali, <http://www.treccani.it>

⁴⁰ De Lubac H., 2013, "Il dramma dell'umanesimo ateo", Brescia, Morcelliana, p. 199

⁴¹ ibidem

⁴² Sola G., 2000, "La teoria delle élites", Bologna, Il Mulino

⁴³ Voce "Elites, teoria delle", Enciclopedia delle scienze sociali, <http://www.treccani.it>

possibile utilizzare il termine elite per riunire quelli ai quali è attribuibile la qualifica di “tecnici”. Non è un ostacolo, data la precedente definizione, la disomogeneità della composizione interna del gruppo al quale facciamo riferimento. Per quanto riguarda invece il fatto di costituire lo strato superiore, soprattutto sotto il profilo ideologico l’affermarsi di una concezione apolitica (se non decisamente “antipolitica”), basata sul ruolo crescente degli “esperti” connotati da competenza e selezionati in base a valutazioni di performance che ne definiscono il merito, appare un tratto caratterizzante sempre più la nostra società e quindi permetterebbe di classificare come elite l’insieme dei “tecnici”.

§ 4. I connotati

A questo punto dopo aver svolto una digressione in senso “verticale”, volta cioè a cercare in alto l’origine di un certo atteggiamento e i suoi fondamenti giustificativi, effettuiamo qualche considerazione in senso “orizzontale”, facendo emergere i tratti che maggiormente caratterizzano una società che lascia un posto sempre maggiore alla mentalità “tecnica” e pretende di attribuire i diversi ruoli sociali e istituzionali in ragione delle competenze tecniche.

In questa sede è possibile soltanto fare qualche breve cenno in proposito sottolineando gli aspetti maggiormente significativi, richiamando innanzitutto quello che è appena anticipato con riferimento alla progressiva “managerializzazione” dell’economia. Il processo analogo nell’ambito giuridico consiste nella così detta progressiva “amministrativizzazione” del diritto, che formalmente consiste nello spostamento di un numero crescente di materie dall’ambito del diritto civile o penale a quello del diritto amministrativo. Il fenomeno però è interessante piuttosto per gli effetti sostanziali che comporta. Friedrich Hayek descrive questo aspetto come quello della progressiva sostituzione di regole generali ed astratte (i cui esiti distributivi nello specifico non sono quindi predeterminabili ex ante) con regole di tipo concreto e regolamentare, quelle che lui chiamava regole di organizzazione⁴⁴. La logica del diritto amministrativo come diritto interno alla pubblica amministrazione, fondato su relazioni gerarchiche articolate su compiti specificati ex ante e spesso dettagliatamente regolati, viene estesa a regolare rapporti tra cittadini, quindi rapporti esterni alla pubblica amministrazione. Si è parlato a tal proposito di funzione paragiurisdizionale delle autorità amministrative indipendenti, nel senso che la loro azione è assimilabile a quella dei giudici ordinari nell’oggetto (soluzione di conflitti di interesse) ma rimane amministrativa per tutto il resto.

⁴⁴ Hayek F.A., 1999, “*La società libera*”, Edizioni SEAM

Questa tendenza è al centro della progressiva configurazione dello Stato come Stato regolatore⁴⁵ cioè di una forma di stato che non interviene direttamente nella produzione di beni e servizi ma *dirige* il sistema, che rimane in mano privata, fissando regole specifiche che allocano benefici e costi dell'azione economica in modo differente rispetto a quello che accadrebbe in base al gioco congiunto di diritti di proprietà e contratti; redistribuzione di benefici e costi che non si riflette nelle poste di entrata e uscita del bilancio pubblico e che non viene da esso registrata. Il processo regolatorio ha natura continua, perché non limitandosi a fissare le regole generali e astratte del gioco e a reprimerne le violazioni, implica la possibilità di aggiustamenti continui delle regole stesse in funzione dei mutamenti delle condizioni esterne. Il sistema poggia su un insieme di Autorità indipendenti, organismi istituiti ad hoc la cui legittimazione (sia dell'organismo che dei suoi componenti) dovrebbe fondarsi su expertise di natura tecnica. L'indipendenza delle autorità originariamente non era interpretata come completa eliminazione di ogni legame con la politica. L'indipendenza era intesa in prima battuta nei confronti dei soggetti regolati e quindi in seconda battuta dalla politica in quanto i politici possono essere portatori di interessi di particolari gruppi di pressione. Il compito del tecnico dovrebbe in tale ottica essere quello di realizzare in modo efficiente degli obiettivi stabiliti comunque a livello politico. La scelta dei fini rimane politica, quella dei mezzi tecnica. Anche così impostata la questione presenta comunque il rischio che alla fine il mezzo prevalga sul fine e quindi *naturalmente* il profilo tecnico possa prevalere sulla scelta politica. Ma, soprattutto, tale esito è inevitabile quando questo approccio si generalizza applicandosi di fatto al sistema nel suo complesso e prevale l'idea dell'oggettività e neutralità delle scelte da fare. Quando si realizza un mutamento del genere, allora solo le "procedure" appaiono neutrali mentre i "giudizi" sono viziati da una serie di condizionamenti, motivazioni e finalità *soggettive*. E solo il tecnico, che padroneggia tali procedure è legittimato. Uno degli aspetti di questo fenomeno è quello dell'estendersi del ricorso a valutazioni così dette oggettive in ambiti che ne sono stati sempre esclusi in quanto da sempre ritenuti insuscettibili di misurazione (che invece è il presupposto di una valutazione oggettiva). È il caso controverso, com'è noto, delle valutazioni in ambito scolastico e universitario dove, non a caso, si parla di un obiettivo che non riguarda la conoscenza ma la competenza.

Analogamente l'accento passa dallo studio alla ricerca dal momento che il primo non produce risultati misurabili, a differenza della seconda.

Come ogni classe dominante, anche quella tecnocratica fa ricorso per autogiustificarsi e legittimare il proprio potere a quella che Gaetano Mosca, uno dei massimi teorici delle elites ha chiamato "formula politica".

Mosca esprime il concetto nel modo seguente:

⁴⁵ La Spina A. Majone G., 2000, "Lo Stato regolatore", Bologna, Il Mulino

“qualunque classe politica, in qualunque modo sia costituita... trova sempre la giustificazione del suo potere in un principio astratto, in una formula che noi chiameremo formula politica”⁴⁶.

Si tratta di un esempio del più ampio fenomeno della “razionalizzazione” e cioè della attribuzione di una veste scientifica a comportamenti per i quali non si può o non si vuole dare una spiegazione razionale in senso stretto.

Nel caso della tecnocrazia la formula politica si trova nel concetto di meritocrazia. Si tratta di una espressione che ha ottenuto una crescente popolarità, in parte dovuta alla diffusione della mentalità tecnocratica ma in parte al fatto di essere un termine polisemico, una sorta di contenitore nel quale introdurre contenuti diversi.

In senso generale per meritocratico si intende un sistema nel quale le posizioni raggiunte nella scala sociale devono legittimarsi con il merito del soggetto ad occuparle. Ciò può coinvolgere sia la posizione nella scala dei redditi come gli incarichi istituzionali ma anche quelli all’interno dell’organizzazione privata della produzione.

L’espressione in una prima versione può essere ricondotta all’idea della “*carrière ouverte aux talents*” di origine napoleonica che indicava un sistema nel quale dovessero essere abbattute tutte le barriere artificialmente poste alle possibilità di accesso dei singoli a posizioni socialmente più elevate. Eliminazione, quindi degli ostacoli alla mobilità sociale, sistema contrapposto a quello stratificato dell’Ancien régime. Questo significato ha contenuto essenzialmente negativo ma da esso si passa, con mutamento quasi impercettibile ma sostanzialmente molto importante, all’idea della “uguaglianza dei punti di partenza” che peraltro ha costituito una battaglia del pensiero liberale, si pensi al contributo in tale direzione di Luigi Einaudi⁴⁷. Il cambiamento inizia ad essere quindi da un criterio negativo ad uno positivo. Dall’idea di dare “a tutti la possibilità di tentare” si passa a quella di garantire le stesse prospettive⁴⁸. Da qui all’idea per cui si debbano garantire specifici risultati il passo è breve.

Ciò porta inevitabilmente all’idea per cui i risultati dell’azione individuale siano legittimi in quanto meritati. Anche il concetto di merito è cambiato nel corso del tempo; inizialmente aveva un carattere strettamente morale e natura abbastanza generica. È evidente che una formulazione del problema in questi termini avrebbe condotto a un elevato grado di arbitrio dovuto alla difficoltà che si incontra nello stabilire come determinare il merito morale, soprattutto in una società nella quale le valutazioni morali tendono a soggettivizzarsi. È quindi quasi naturale che una volta spostata l’attenzione sui risultati e introdotto il concetto di merito per legittimare una

⁴⁶ Mosca G., 1925, “Teorica dei governi e governo parlamentare”, seconda edizione, Milano, Soc. An. Istituto Editoriale Scientifico, p. 36

⁴⁷ Che parla però di avvicinamento e non di eguaglianza dei punti di partenza cfr. Einaudi L., 1958, “Lezioni di Politica Sociale”, Edizioni scientifiche Einaudi.

⁴⁸ Hayek F.A., 1999, cit. pag.37.

remunerazione basata su risultati specifici, il concetto di merito stesso andasse in qualche modo oggettivizzato per evitare controversie pressoché senza fine. È qui che il merito si coniuga alla competenza per poter essere misurabile e quindi costituire un termine di paragone tra soggetti diversi, laddove la competenza è intesa ovviamente come capacità di produrre risultati tangibili verificata ex post.

Ma è evidente come questo passaggio finisca per entrare in conflitto con tutta una serie di istituzioni che solitamente associamo ad una società libera.

Hayek ad esempio sottolinea il problema del necessario conflitto tra una concezione meritocratica (il guadagno deve essere meritato) dell'economia con una dinamica nella quale il successo negli affari, ad esempio, sovente dipende da circostanze imprevedibili la cui possibilità di sfruttamento è però vitale per alimentare lo spirito imprenditoriale⁴⁹.

Facciamo un ulteriore esempio, tornando al tema principale, quello del rapporto del principio meritocratico con la politica in generale e con la democrazia in particolare. Se merita solo chi è esperto (competente) allora il politico viene spiazzato alla radice per far posto al tecnico dal momento che nessuno è esperto di cose generali, laddove compito del politico è proprio quello di avere una visione generale delle cose. Allo stesso modo, la democrazia si svaluta perché il cittadino viene ritenuto incompetente nelle scelte fondamentali che dovrebbero quindi essere delegate solo a chi ha le necessarie conoscenze.

Il punto è, come ha sottolineato Alain de Benoist⁵⁰ nel suo saggio sulla democrazia, che il popolo vuole essere ben governato, questo sa; anche se non conosce i mezzi specifici nei quali si concretizza il buon governo lo sa però riconoscere rispetto a un governo cattivo. Ed è questo il valore della democrazia.

La meritocrazia, oltre a sollevare i problemi appena accennati, innesca un duplice fenomeno potenzialmente distruttivo dal punto di vista sociale. Da un lato alimenta autoreferenzialità sia a livello individuale (è tutto merito mio non devo riconoscere debito a nessuno) sia a livello di gruppo. A questo ultimo proposito Christopher Lasch nel suo libro "La ribellione delle élites" osserva acutamente che "la meritocrazia ha l'effetto di rendere le élite più sicure che mai dei propri privilegi"⁵¹. Se la mia situazione di vantaggio è meritata, allora da privilegio diventa diritto ed è quindi inattaccabile. Inoltre, essendo la classe dominante a stabilire quali siano i parametri sui quali stabilire il merito, la posizione di vantaggio "meritata" è in qualche modo creata artificialmente e blindata. Sul piano individuale la meritocrazia alimenta frustrazioni. Il passaggio a una società meritocratica illude tutti coloro in quali pensano di avere, nella situazione attuale, meno di quello che meritano perché una serie di circostanze esterne lo hanno impedito. Ma se, in seguito all'introduzione di regole meritocratiche,

⁴⁹ Hayek F.A., 1999, cit, capitolo 6

⁵⁰ De Benoist A., 2011, cit. ; una analoga osservazione in Maritain J., 2004, cit. "un malato, pur essendo inesperto di medicina, non sostituisce forse il proprio medico quando è insoddisfatto delle sue cure?", p. 65.

⁵¹ Lasch C., 2001, "La ribellione delle élite", Milano, Feltrinelli, p. 42

la posizione ottenuta da quegli stessi individui è per essi insoddisfacente (il che è probabile date le aspettative ingenerate) essa è certificazione di un fallimento che il singolo non può che imputare a se stesso, oppure alimenta rancore per la convinzione di essere stato raggirato.

Conclusioni

Con le riflessioni svolte nelle pagine precedenti si è cercato di fornire una prospettiva diversa per l'interpretazione del fenomeno del governo tecnico separandolo dalla transeunte vicenda politica italiana del biennio 2011-2013 e inserendolo in un movimento più ampio che, mutuando un'espressione di Schumpeter, possiamo definire di progressiva burocratizzazione non solo dell'economia ma dell'intera società. I temi che questo esercizio ha messo in luce sono molteplici e meriterebbero ulteriori approfondimenti. Appare però chiaro già a una prima analisi come alcuni dei fenomeni ai quali abbiamo fatto cenno nel corso di questo lavoro, che a prima vista sembrano lontani tra loro, siano in effetti collegati in maniera piuttosto stretta.

In altri termini, pare esista un filo rosso che lega l'evoluzione dello Stato in senso regolamentare, la progressiva amministrativizzazione del diritto, la decadenza della politica, la crisi della democrazia, l'ossessione per le valutazioni oggettive in ambiti sempre più vasti, l'emergere della meritocrazia come parametro universale di legittimazione delle posizioni relative assunte in società. Sullo sfondo di tutto questo movimento si trova l'affermarsi del positivismo. È quindi da una profonda critica di quest'ultimo che occorre partire per (tentare di) rovesciare il percorso intrapreso.