



# *Costituzionalismo.it*

Fascicolo 1 | 2023

La dialettica fra politica e burocrazia  
nel sistema costituzionale:  
una lettura giuridica  
in chiave di *rational choice theory*

di Davide De Lungo

EDITORIALE SCIENTIFICA

# LA DIALETTICA FRA POLITICA E BUROCRAZIA NEL SISTEMA COSTITUZIONALE: UNA LETTURA GIURIDICA IN CHIAVE DI *RATIONAL CHOICE THEORY*

*di Davide De Lungo\**

già Professore associato di Diritto pubblico  
Università San Raffaele di Roma

SOMMARIO: 1. *RATIONAL CHOICE THEORY* E ANALISI COSTITUZIONALE DEI RAPPORTI FRA POLITICA E BUROCRAZIA: PREMessa DI METODO E DI MERITO; 2. FORMAZIONE E DEFORMAZIONE DELL'INDIRIZZO POLITICO NELL'ERA DELLA "COMPLESSITÀ DECISIONALE"; 3. DECIDERE O DELEGARE: LE DINAMICHE DEL *DECISION MAKING* FRA POLITICA E BUROCRAZIA; 4. POTERE E RESPONSABILITÀ: UN PARALLELISMO DIVERGENTE; 4.1. L'AMMINISTRAZIONE PER LEGGE; 4.2. POLITICA E TECNICA; 5. FRA *POLITICS* E *POLICIES*: PROSPETTIVE E STRUMENTI COMPENSATIVI; 5.1. *EVIDENCE-BASED POLICYMAKING*, VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE, QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE; 5.2. IL "MODELLO PNRR"; 5.3. IL COINVOLGIMENTO DEGLI *STAKEHOLDERS* NEI PROCEDIMENTI DELIBERATIVI.

## 1. *Rational choice theory* e analisi costituzionale dei rapporti fra politica e burocrazia: premessa di metodo e di merito

Il rapporto fra politica e burocrazia è un tema classico della riflessione scientifica, situato al naturale crocevia fra discipline sociologiche, politologiche, economiche e giuridiche<sup>1</sup>. Nell'ambito di queste ultime, l'argomento esercita un fascino senz'altro particolare per i cultori del diritto costituzionale. Attrazione facile da comprendere se si considera che la burocratizzazione – secondo l'insegnamento weberiano – è un elemento che ha accompagnato e concorso a strutturare in maniera decisiva lo Stato moderno, distinguendolo dai modelli di organizzazio-

---

\* Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.

<sup>1</sup> Sulla costitutiva, e risalente, impostazione in senso interdisciplinare degli studi e dei dibattiti in materia cfr. diffusamente, da ultimo, i contributi raccolti in G. GRASSO, *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016.

ne del potere del passato<sup>2</sup>. D'altronde, il costituzionalismo e il diritto costituzionale sono, rispettivamente, cultura e tecnica dei limiti e della legittimazione del potere politico<sup>3</sup>, che tuttora ha nello Stato la sua principale dimensione di riferimento.

Il presente contributo muove dalla presa d'atto di questo ricco intreccio disciplinare e si propone di analizzare alcune questioni e problematiche di stretto interesse costituzionalistico legate al rapporto fra politica e burocrazia, tematizzandole però attraverso le "lenti" offerte dalla *rational choice theory*. La teoria della scelta razionale è un approccio metodologico trasversale e assai diffuso nella sociologia e nella politologia, oltretutto nell'economia dove viene sublimata nel paradigma dell'*homo oeconomicus*, che proprio nella dialettica fra politica e burocrazia trova uno dei suoi più arati campi d'applicazione<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Il riferimento è all'opera di M. WEBER, *Economia e società*, Milano, 1974.

<sup>3</sup> Per una lettura in tal senso, e per ogni ulteriore riferimento, cfr. P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA, R. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, I, Torino, 2006, spec. 44 ss.

<sup>4</sup> La letteratura prodotta dalle diverse scuole di pensiero riconducibili alla *rational choice* è assai vasta. Limitandosi, senza pretesa di esaustività, alle principali coordinate bibliografiche, si vedano almeno i "classici" K. ARROW, *Social Choice and Individual Values*, New Haven, 1951; A. DOWNS, *An Economic Theory of Democracy*, New York, 1957; D. BLACK, *The Theory of Committees and Elections*, Londra, 1958; J.M. BUCHANAN, G. TULLOCK, *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, 1962; M. OLSON, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, 1965; W.H. RIKER, P.C. ODERSHOOK, *An Introduction to Positive Political Theory*, Upper Saddle River, 1973; J.M. ENELow, M. J. HINICH, *The Spatial Theory of Voting: An Introduction*, Cambridge, 1984; J.S. COLEMAN, *Foundations of Social Theory*, Cambridge, 1990; E. OSTROM, *Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity*, in *American Political Science Review*, Vol. 85, n. 1, 1991, 237 ss. La teoria della scelta razionale ha avuto risonanza anche nel panorama scientifico italiano: cfr., ad esempio, D. ANTISERI, *Teoria della razionalità e scienze sociali*, Roma, 1989; P. MARTELLI, *Teorie della scelta razionale*, in A. PANEBIANCO (a cura di), *L'analisi della politica*, Bologna, 1989, 159 ss.; D. GIANNETTI, *Teoria politica positiva. L'approccio razionale alla politica*, Bologna, 2003; A. CHIARAMONTE, *Teoria della scelta razionale*, in R. ESPOSITO, C. GALLI (diretta da), *Enciclopedia del pensiero politico*, Roma-Bari, 2005, 845 ss.; A. ALESINA, G. TABELLINI, *Bureaucrats or Politicians? Part I: A Single Policy Task*, in *American Economic Review*, Vol. 97, no. 1, 2007, 169 ss., e degli stessi Autori *Bureaucrats or politicians? Part II: Multiple policy tasks*, in *Journal of Public Economics*, Vol. 92, no. 3-4, 426 ss.; R. DE MUCCI, *Micropolitica*, Soveria Mannelli, 2009; ancora P. MARTELLI, *Analisi delle istituzioni politiche*, Torino, 2012. La teoria della scelta razionale non è andata esente da critiche sotto il profilo metodologico e delle conclusioni, la cui trattazione, però, esula dagli orizzonti del presente contributo, che assume la *rational choice* come strumento utile per la com-

Occorre precisare che il tentativo d'impiegare strumenti elaborati da altre discipline allo studio degli istituti del diritto costituzionale è una direzione di ricerca che ha avuto una certa diffusione soprattutto nel panorama anglosassone, sotto il nome di *empirical constitutionalism*, attento a integrare l'analisi formale delle norme e delle istituzioni con quella del sostrato dei rapporti politici e sociali che le animano<sup>5</sup>. Esso si iscrive in un più generale dibattito epistemologico interno alle scienze sociali che, ai fini della comprensione dei propri specifici oggetti di studio, ammette talvolta l'opportunità di attraversare i confini che separano discipline diverse<sup>6</sup>. Così, anche in queste pagine, gli spunti forniti dalla *rational choice theory* sono impiegati per illuminare da una diversa angolazione temi propri del diritto costituzionale e in chiave propedeutica a una loro analisi che resta, comunque, sviluppata con gli strumenti propri della scienza giuridica. In tale ottica, la teoria razionale, poiché si muove su un piano eminentemente descrittivo e non deontologico proponendo un modello esplicativo fondato in buona sostanza sull'*id quod plerumque accidit*<sup>7</sup>, può rivelarsi utile, più di altre, per cogliere almeno in parte cause ed effetti di alcune problematiche e prassi distorsive al centro dell'indagine costituzionalistica. L'obiettivo che giustifica l'opzione di metodo, dunque, è integrare la lettura del diritto positivo, la quale consente di distinguere sulla base

---

preensione di fenomeni giuridici, senza alcun intento di elevarla a teoria generale; per una panoramica, cfr. almeno J.G. MARCH, J.P. OLSEN, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, 1989, entro la c.d. teoria neo-istituzionalista; D.P. GREEN, I. SHAPIRO, *Pathologies of Rational Choice Theory*, New Haven, 1994; J.M HODGSON, *On the Limits of Rational Choice Theory*, in *Economic Thought*, 1, 94 ss., 2012; nel dibattito italiano, spunti in A. PIZZORNO, *Sulla razionalità della scelta democratica*, in *Stato e mercato*, n. 7, 1983, 3 ss.

<sup>5</sup> Cfr., fra molti, B. HJERN, C. HULL, *Implementation Research as Empirical Constitutionalism*, in *European Journal of Political Research*, Vol. 10, Issue 2, 1982, 105 ss; N. PIETERSEN, *Empirical research in comparative constitutional law: The cool kid on the block or all smoke and mirrors?*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 19, Issue 5, 2021, 1810 ss. In Italia, un approccio sensibile in tal senso è quello di B. DENTE, *Le decisioni di policy*, Bologna, 2011.

<sup>6</sup> Cfr., per tutti, K. POPPER, *Conoscenza oggettiva. Un punto di vista evoluzionistico*, Roma, 1972, e Id., *Congetture e confutazioni*, Bologna, 1972.

<sup>7</sup> In tal senso, è icastico il passaggio di un'intervista rilasciata da James Buchanan, che definisce la *public choice theory*, (uno dei principali filoni dell'approccio razionale) come «*nothing more than common sense, as opposed to romance*». L'intervista è stata rilasciata nel settembre 1995 alla rivista *The Region* della *Federal Reserve Bank of Minneapolis*, ed è disponibile al [sito istituzionale](#) di quest'ultima.

di un parametro normativo fisiologia e patologia del sistema, con uno sguardo che permetta di apprezzare regolarità prevedibili (e in ipotesi, correggibili<sup>8</sup>), anche se non necessariamente universali.

Ai limitati fini che qui interessano, i numerosi e a volte distanti filoni di studio accomunati dall'approccio razionale, o analitico, assumono che gli attori che operano nell'arena politica (i politici stessi, i burocrati, i cittadini-elettori, i vari *stakeholders*) sono guidati da logiche individuali di auto-interesse e massimizzazione dell'utilità, non diversamente da quanto avviene nelle altre arene economiche e sociali<sup>9</sup>. Ciò, peraltro, non implica un disconoscimento della specificità dell'arena politica, cui anzi sono riconosciute due caratteristiche peculiari: le procedure e le istituzioni entro cui le relazioni si svolgono, venendone condizionate; l'oggetto della relazione, che è il potere politico, inteso come capacità di produrre decisioni collettive.

Il termine "razionale", quindi, va inteso nell'accezione specifica e circoscritta di razionalità strumentale dell'azione realizzata rispetto allo scopo perseguito. Si tratta ad ogni modo – come gli orientamenti prevalenti mettono in luce – di una razionalità non assoluta, bensì inevitabilmente limitata: in condizioni reali, gli attori dell'arena politica (come in ogni altra arena) non sono onniscienti rispetto al quadro delle

---

<sup>8</sup> Ciò anche nell'ottica di uno sforzo che possa raccogliere l'auspicio autorevolmente formulato da G. AZZARITI, *Tecnica, politica, Costituzione. Perché non solo la politica ma anche la tecnica deve essere limitata dalla Costituzione*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., 115 e 120, affinché, in una stagione caratterizzata da frangenti di «tecnica senza politica» e di «politica senza tecnica» si riescano effettivamente a «sottoporre tanto la tecnica quanto il governo alla costituzione».

<sup>9</sup> Cfr., in chiave di sintesi, P. MARTELLI, *Analisi*, cit., X, anche per la precisazione che ovviamente, secondo l'approccio razionale, per "interesse" non si allude in modo necessario a un interesse di tipo economico, ma a un qualunque obiettivo individuale prefissatosi dall'agente, corrispondente ad aspirazioni e motivazioni della più varia natura. Sui burocrati, può vedersi, fra gli altri, il lavoro di J.H. HINDRIKS, G.D. MYLES, *Intermediate Public Economics*, Cambridge, 2013, 130: «*a traditional view of bureaucrats is that they are motivated solely by the desire to serve the common good. They achieve this by conducting the business of government in the most efficient manner possible without political or personal bias. This is the idealistic image of the bureaucrat as a selfless public servant. There is a possibility that such a view may be correct. Having said this, there is no reason why bureaucrats should be any different from other individuals. From this perspective it is difficult to accept that they are no subject to the same motivations of self-serving. Adopting this latter perspective, the theoretical analysis of bureaucracy starts with the assumption that bureaucrats are indeed motivated by maximization of their private utilities*».

alternative, non hanno ordinamenti di preferenze sempre definiti in modo assoluto, soggiacciono a vincoli emotivi, sociali, economici, normativi, incontrano limiti di tempo, risorse e attenzione<sup>10</sup>. In definitiva, perché l'agente operi nel senso prefigurato dalla *rational choice theory*, è sufficiente che sia *purposive*, cioè mosso da un proprio interesse, non per forza definito in ogni suo aspetto sin dall'inizio o effettivamente corrispondente alla migliore alternativa in astratto possibile.

In questo quadro, i fenomeni collettivi e le ricadute sistemiche sono considerati come la risultante, per larga parte inintenzionale e collaterale, dell'aggregazione delle interazioni individuali, volte a scopi diversi e rispondenti all'auto-interesse<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> La tesi della "razionalità limitata" (*bounded rationality*), rispetto a quella della "razionalità assoluta", si è ben presto largamente affermata come ricostruzione prevalente, sia in campo economico, sia in quello sociologico e politologico. Ai nostri limitati fini, pur con le differenze che le contraddistinguono, possono essere utilmente assunte diverse declinazioni del concetto di razionalità limitata: quella per così dire tradizionale offerta da H.A. SIMON, *Administrative Behaviour*, New York, 1947, ma anche il modello incrementale di C. E. LINDBLOM, *The Science of "Muddling Through"*, in *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2, 1959, 79 ss. e il *garbage can model* di J.C. MARCH, J.P. OLSEN (a cura di), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Oslo, 1976. Per una tematizzazione della questione in termini di analisi delle politiche pubbliche cfr. B. DENTE, *Le decisioni di policy*, cit., 42 ss.

<sup>11</sup> A questo proposito, la teoria razionale disvela un ampio e frequente innesto sull'individualismo metodologico, il quale a sua volta, negli scritti dei suoi principali autori, sovente vi si accompagna pur senza implicarla in modo necessario. Come noto, il principio fondamentale di questo paradigma è che ogni fenomeno sociale è il risultato della combinazione di azioni, credenze o atteggiamenti individuali. Ne consegue che la spiegazione di tale fenomeno consiste nel ricondurlo alle cause individuali delle quali è il prodotto: pertanto un momento essenziale di qualsiasi analisi, sia nel campo della sociologia che dell'economia o della scienza politica, consiste nel comprendere il perché delle azioni, delle credenze o degli atteggiamenti individuali responsabili del fenomeno che s'intende spiegare: così R. BOUDON, *Individualismo metodologico*, in *Enc. Sc. Soc.*, Roma, 1994, *ad vocem*, cui si rinvia anche per una ricostruzione storica che fa risalire le prime elaborazioni della teoria a Tocqueville, Weber, Simmel, Pareto, Tarde e Schumpeter. Su queste basi, l'individualismo metodologico è stato poi sviluppato in numerose opere, fra gli altri, da K. POPPER, *Congetture e confutazioni*, cit., 579, di cui può ricordarsi il celebre passaggio «la credenza nell'esistenza empirica di complessi o collettivi sociali che può denominarsi collettivismo ingenuo, deve essere sostituita dall'istanza che i fenomeni sociali, compresi quelli di natura collettiva, siano analizzati nei termini degli individui, delle loro azioni e dei loro rapporti reciproci»; e da F.A. VON HAYEK, *L'abuso della ragione*, Firenze, 1967. Nel dibattito italiano, si vedano almeno D. ANTISERI, L. PELLICANI, *L'individualismo metodologico*, Milano, 1992, e L. INFANTINO, *L'ordine senza piano*, Armando, 2008, con una ricostruzione

Sullo specifico versante del rapporto fra politico e burocrate<sup>12</sup>, la teoria della scelta razionale ne propone un inquadramento in termini di modello di agenzia, attinto dall'ambito giuridico: il politico, come "principale", definisce gli obiettivi e ne affida la realizzazione al burocrate, quale "agente"<sup>13</sup>. Il rapporto di agenzia fra politico e burocrate si caratterizza per alcuni aspetti:

i) l'asimmetria informativa: il burocrate, in linea di massima, conosce meglio del politico sia la materia oggetto dell'intervento, sia l'apparato organizzativo e i congegni normativi o amministrativi attraverso cui realizzarlo, circostanza che lo pone in condizione di "deviare" in senso a sé favorevole l'attuazione o, a monte, la stessa elaborazione della decisione;

ii) l'asimmetria d'interessi: l'obiettivo del politico può essere ricondotto alla rielezione nello stesso incarico o in altro più in vista e la sua soddisfazione passa per il consenso elettorale; quello del burocrate consiste nell'incremento delle risorse organizzative e finanziarie a disposizione del proprio ufficio (con quel che ne deriva sul piano del prestigio, del potere, della retribuzione, dell'avanzamento di carriera) o nella promozione a posizioni più prestigiose<sup>14</sup>. L'asimmetria d'in-

---

che ricollega la teoria dell'ordine inintenzionale al pensiero di Bernard de Mandeville, David Hume e Adam Smith.

<sup>12</sup> Per tali intendendosi, in accordo agli indirizzi qui illustrati, rispettivamente coloro che detengono o aspirano a ricoprire incarichi politici o istituzionali ai diversi livelli, dipendenti direttamente o indirettamente dal consenso popolare, e coloro che operano quali funzionari o, soprattutto, dirigenti di carriera per le pubbliche amministrazioni.

<sup>13</sup> Oltre a un generale richiamo ai lavori citati *supra* nella nt. 4 e a un particolare rinvio, quanto agli autori italiani, ad A. ALESINA, G. TABELLINI, *Bureaucrats or politicians? Part II: Multiple policy tasks*, cit., 427 ss., R. DE MUCCI, *Micropolitica*, cit., 124, e a P. MARTELLI, *Analisi*, cit., 391, possono qui aggiungersi, fra molti: B. R. WEINGAST, *The Congressional-Bureaucratic System: A Principal Agent Perspective (with applications to the SEC)*, in *Carnegie Papers on Political Economy*, Vol. 44, No.1, 1984, 147 ss.; J.Q. WILSON, *Bureaucracy. Basic Books*, New York, 1989; J. D. Dilulio, *Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 4, No. 3, 1994, 277 ss.; G. KRAUSE, K.J. MEIER, *Politics, Policy, and Organizations: Frontiers in the Scientific Study of Bureaucracy*, Ann Arbor, 2003, 4 ss.; A.M. BERTELLI, N. PALMA, *Rational Choice Perspectives on Bureaucracy*, in *Oxford Research Encyclopedia of Public Administration*, 2021, *ad vocem*.

<sup>14</sup> La presa d'atto dell'esistenza di sfere d'interessi e modalità di soddisfazione degli stessi diverse per il politico e il burocrate porta, peraltro, a reinterpretare talune prassi e fenomeni, a volte lette quali fenomeni di reciproca usurpazione o sconfinamento.

teressi si correla in modo stretto anche al diverso arco temporale sul quale si proietta la relativa realizzazione e soddisfazione: più duraturo, o addirittura vitalizio, per il burocrate di carriera, assai più breve per il politico, a maggior ragione in un contesto segnato dall'infragilimento della *leadership* e dai rapidi *turn over* nelle cariche;

iii) la reciproca consapevolezza che, attraverso la relazione determinata dal rapporto di agenzia, si producono risultati diversi da quelli che si sarebbero potuti ottenere individualmente; per il politico, l'attenuazione di questo "differenziale" può essere perseguita attraverso strumenti collocati, rispetto all'azione, *ex ante* (nomina, indirizzo) o *ex post* (ricompense, sanzioni).

Entro le coordinate appena tracciate, si proverà a trattare la dialettica fra politica e burocrazia nel sistema costituzionale italiano, considerando, innanzitutto, le dinamiche di formazione e attuazione dell'indirizzo politico nelle odierne democrazie pluraliste; verranno poi esaminate le modalità di definizione e realizzazione delle *policies*, con attenzione ai criteri che possono portare il politico a ritenere oppure a delegare la decisione; più avanti ancora, oggetto di analisi sarà la tendenza endemica del potere a sottrarsi alla responsabilità, con alcuni esempi paradigmatici; infine, si ragionerà intorno alle prospettive del rapporto fra politica e burocrazia e su alcuni congegni per compensare in parte le asimmetrie riscontrate.

## 2. Formazione e deformazione dell'indirizzo politico nell'era della "complessità decisionale"

Un primo oggetto di osservazione tipicamente costituzionalistico cui guardare attraverso le "lenti" della teoria della scelta razionale è quello dell'indirizzo politico.

Secondo la tradizionale e ancora prevalente impostazione<sup>15</sup>, qui ridotta al suo estremo, alla politica spetterebbe l'individuazione dei fini dell'azione pubblica, mentre alla burocrazia, depositaria delle cono-

---

mento fra i due "mondi", come sintomo di disinteresse, acquiescenza o negoziabilità rispetto ai singoli ambiti o temi.

<sup>15</sup> Che si rifà, ancora una volta, a M. WEBER, *Economia e società*, cit., come ricordato, ad esempio, da A. SCIORTINO, *Il Governo tra tecnica e politica: le funzioni*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., 34.

scienze tecniche e della funzione esecutiva, sarebbe rimesso il “calcolo dei mezzi” e la conseguente implementazione delle decisioni.

Questa lettura, dal dichiarato carattere idealtipico, ben si attaglia alla temperie storica, sociale ed economica dello Stato liberale in cui fu elaborata, ove, da un lato, il processo di decisione politica si risolveva nell’orizzonte compatto della rappresentanza monoclasse borghese, e, dall’altro lato, il campo d’intervento delle *policies* pubbliche era piuttosto circoscritto. Essa, peraltro, tuttora preserva in linea di principio il primato della legittimazione democratica sulla legittimazione tecnocratica, così sciogliendo almeno sul piano teorico tensioni sempre latenti in ordinamenti dove il dato giuridico della sovranità popolare convive con una realtà contraddistinta dalla dislocazione di quote significative del *decision making* in circuiti solo indirettamente collegati a quello rappresentativo<sup>16</sup>.

La tenuta del modello entra però in crisi a partire dagli anni ’70 del Novecento, nel nuovo contesto dello Stato costituzionale di democrazia pluralista<sup>17</sup>.

È stato efficacemente rilevato come una delle cifre caratteristiche della contemporaneità sia «l’esplosione della complessità decisionale»<sup>18</sup>. Una complessità che si riscontra in molteplici dimensioni.

Per cominciare, i fenomeni di globalizzazione, la più articolata strutturazione delle relazioni internazionali (giunta in alcuni casi a forme d’integrazione sovranazionale come quella europea), ma anche l’affermarsi di principi di decentramento territoriale e del ruolo di attori privati od organizzazioni non governative, hanno determinato non solo una trasformazione in senso multilivello della *governance*, ma anche accentuato l’assetto pluralistico e poliarchico delle democrazie contemporanee<sup>19</sup>. La quasi totalità delle politiche pubbliche, calata

<sup>16</sup> Nella letteratura vastissima sul rapporto fra democrazia e tecnocrazia, sia sufficiente qui il rinvio, anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici, a D. FISICHELLA, *Tecnocrazia*, in *Enc. del Nov.*, II Suppl., Roma, 1998, *ad vocem*, nonché a R.A. DAHL, *La democrazia e i suoi critici*, Roma, 2005, 77 ss.

<sup>17</sup> Sul quale, sotto diverse angolazioni, cfr. fra gli altri G. AZZARITI, *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino, 2000; P. HÄBERLE, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura* (1982), Roma, 2001; E. CHELI, *Lo Stato costituzionale. Radici e prospettive*, Napoli, 2006; P. RIDOLA, *Il costituzionalismo e lo Stato costituzionale*, in *Nomos*, n. 2/2018, 1 ss.

<sup>18</sup> Così B. DENTE, *Le decisioni di policy*, cit., 33.

<sup>19</sup> Al riguardo, cfr. in particolare, R.A. DAHL, *La democrazia*, cit., 339 ss.

in questa fitta rete d'interdipendenze verticali e orizzontali, non è più racchiudibile nell'alveo parlamento-legge-burocrazia dello Stato, ma subisce condizionamenti lungo l'intero arco del suo ciclo di sviluppo, dalla ricognizione delle problematiche e fissazione degli obiettivi fino alla produzione degli effetti.

L'ambito d'intervento delle politiche pubbliche poi – e questo è un ulteriore aspetto – si è notevolmente dilatato rispetto al passato: l'avvento del *Welfare State* ha segnato la presa in carico da parte dello Stato (pur con i periodici arretramenti o ripensamenti legati alle varie crisi finanziarie) della funzione di regolazione e prestazione rispetto a un numero sempre più elevato di bisogni, interessi e rapporti economico-sociali. Tale pretesa si scontra con un quadro di crescente complessità e incertezza derivante dal progresso tecnologico e scientifico, il quale, nell'aprire nuovi scenari, ingenera di volta in volta altrettante istanze, incognite e problematiche, rispetto alle quali né la politica né la tecnica sanno offrire, almeno nel breve-medio periodo, risposte definitive. A ciò si affianca, in ultimo, la liquefazione dei tradizionali fattori di aggregazione sociale e rappresentanza politica, che lascia il posto alla moltiplicazione di identità e gruppi nuovi, spesso accompagnata da un innalzarsi del tasso di conflittualità del sistema<sup>20</sup>.

Riassumendo, dunque, le politiche pubbliche dipendono oggi da un numero senza precedenti di decisori e *veto players*, nazionali e internazionali, pubblici e privati, di natura politica o tecnocratica, e allo stesso tempo sono chiamate ad affrontare temi sempre più complessi e d'incerta soluzione, sia dal punto di vista del bilanciamento da operare fra gli interessi in campo, sia per le conoscenze scientifiche disponibili.

Sul piano delle categorie del diritto costituzionale, i fenomeni descritti sono densi di implicazioni.

Anzitutto, si “rompe” la sequenza logica in accordo alla quale la determinazione (asseritamente) burocratica degli strumenti segue, o meglio consegue, all'individuazione politica dei fini: la moltitudine di obiettivi da soddisfare, la pluralità di vincoli esogeni ed endogeni, la limitatezza delle risorse (si pensi al caso plastico di quelle economiche) fanno sì che spesso la determinazione dei mezzi diviene contestuale, se non addirittura preliminare, alla decisione sui fini<sup>21</sup>. Inoltre, la neces-

<sup>20</sup> Per questi aspetti si veda ancora B. DENTE, *Le decisioni di policy*, cit., 34.

<sup>21</sup> Aspetto sul quale si sofferma, ad esempio, D. FISICHELLA, *Tecnocrazia*, cit., *ad vocem*, per il quale «il calcolo dei mezzi» è un passaggio ineludibile per definire

sità di costante *fine tuning* sulle riforme moltiplica le sedi, gli attori e i momenti di decisione e valutazione lungo l'intero arco di implementazione dell'intervento<sup>22</sup>, moltiplicando con essi fonti e occasioni di condizionamento, mutamento o distorsione in corso d'opera<sup>23</sup>.

Così, quelle che – secondo un celebre insegnamento<sup>24</sup> – sono designate come fase teleologica, fase strumentale e fase effettuale dell'indirizzo politico, pur preservando una loro autonomia concettuale, vengono a intrecciarsi in modo inedito sia dal punto di vista cronologico che funzionale, agendo e retroagendo l'una sull'altra. Del resto, in una situazione caratterizzata da un novero così ampio e variegato d'interventi pubblici, legati a contingenze politiche e fattuali sempre più volatili, su cui influisce poi il ricambio frequente delle maggioranze che guidano le diverse istituzioni della *governance* multilivello, la

---

la praticabilità o meno dei fini (se si vuole rimanere nel contesto della relazione costi/benefici), e quindi anche per decidere l'abbandono, definitivo o temporaneo, di un fine, oppure la scelta dell'uno piuttosto che dell'altro». Nella letteratura americana, è celebre in tal senso il passaggio di C.E. LINDBLOM, *The Science of "Muddling Through"*, cit., 83, che, nel presentare il modello incrementale in contrapposizione a quello della razionalità assoluta, spiega: «*decision-making is ordinarily formalized as a means-ends relationship: means are conceived to be evaluated and chosen in the light of ends finally selected independently of and prior to the choice of means. This is the means-ends relationship of the root method. But it follows from all that has just been said that such a means-ends relationship is possible only to the extent that values are agreed upon, are reconcilable, and are stable at the margin. Typically, therefore, such a means-ends relationship is absent from the branch method, where means and ends are simultaneously chosen*».

<sup>22</sup> Sulla tendenza del *decision making* a configurarsi sempre più come fattispecie "a formazione progressiva", specie per gli interventi dal significativo gradiente tecnico o a elevata valenza riformatrice, cfr. se si vuole, anche per ulteriori riferimenti, il mio D. DE LUNGO, *Le deleghe legislative inattuuate*, Napoli, 2017, 66 ss. e 71 ss.

<sup>23</sup> M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Torino, 1993, 244 ss., ricorda come sia «ipotesi centrale di lavoro della *policy analysis* infatti che gli indirizzi politico-amministrativi subiscano nel loro realizzarsi distorsioni e mutamenti - dovuti ai condizionamenti interni all'ambiente burocratico che li dovrebbe attuare e a quelli esterni, provenienti dai destinatari - che ne mutano profondamente il significato e gli effetti: ma questo profilo non può entrare nella presente trattazione, se non per rilevare come il punto di vista delle scienze sociali avvalorino l'importanza di quella che i giuristi definiscono la fase effettuale dell'indirizzo». Del resto, già autorevoli Maestri avevano richiamato l'esistenza di una sorta di "indirizzo politico minore" *a latere* di quello principale (Mortati, richiamato da A. SCIORTINO, *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., 32) o sottolineato l'importanza della c.d. anticamera del potere (C. SCHMITT, *Dialogo sul potere*, Milano, 2012, 24-25).

<sup>24</sup> Cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971, 134 ss.

stessa nozione unitaria d'indirizzo politico si sfrangia in una pluralità di *policies*<sup>25</sup>, lasciandosi cogliere in una chiave più "esistenziale" che "normativa"<sup>26</sup>.

A dire il vero, il calcolo dei mezzi appare, già in sé e a prescindere dalla sua collocazione nel *continuum* procedimentale, operazione non adiafora o puramente tecnica, poiché si ripercuote sulla conformazione dei fini e implica (coscientemente o inconscientemente) opzioni di valore<sup>27</sup>. È indubbio, comunque, che in un contesto di "complessità diffusa", segnato dall'elevato coefficiente di tecnicismo degli interventi e, ancor prima, dalla stessa incertezza circa le variabili da considerare, gli obiettivi da perseguire e i possibili esiti delle politiche che s'intendono realizzare, l'interdipendenza tra politica e apparati venga a innervare non solo la fase attuativa, ma anche le fasi a monte, in quanto l'*expertise* dell'amministrazione a beneficio del decisore è necessaria per la stessa ricognizione dei problemi e delle soluzioni<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Aspetto già colto da M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, cit., 244 ss., per il quale «può essere opportuno (semplificando la tripartizione dell'indirizzo politico nelle fasi teleologica, strumentale ed effettuale) distinguere tra l'indirizzo politico 'in entrata' e l'indirizzo politico 'in uscita' (rispetto agli organi costituzionali) e, all'interno di quest'ultimo, distinguere tra l'indirizzo politico generale e gli indirizzi delle politiche. Il concetto di 'politiche' richiama necessariamente quello di indirizzo, essendo queste per definizione complessi di attività pubbliche individuate rispetto ad un oggetto e a un fine (per quanto solo dichiarato dagli autori delle medesime e dunque ipotetico nei confronti dell'osservatore). Nessun dubbio dovrebbe dunque esserci intorno alla necessità di utilizzare questo 'alleggerimento' del concetto di indirizzo politico conseguente alla sua relativizzazione negli indirizzi delle singole politiche, la cui effettività, continuità e coerenza andrebbero verificate in riferimento all'intero svolgersi dei processi attuativi, e in particolare in riferimento a tutta l'attività amministrativa, anche quella minuta finale».

<sup>26</sup> Secondo un'impostazione che ha fra i suoi primi sostenitori C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra Capo del Governo e ministri*, Roma, 1942. Per una ricostruzione e un confronto fra teorie normative e teorie esistenziali, cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 134 ss. e M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, cit., 244 ss.

<sup>27</sup> Sul punto cfr. ad esempio G. PITRUZZELLA, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (diretto da), *Commentario della Costituzione, Art. 92-96, Il Consiglio dei Ministri*, Bologna, 1994, 125.

<sup>28</sup> Cfr. A. SCIORTINO, *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., 13. Nell'illustrare la posizione di quanti tendono a sfumare la separazione fra sfera del tecnico e sfera del politico, D. FISICHELLA, *Tecnocrazia*, cit., *ad vocem*, evidenzia come «da una parte [si] pone in evidenza che la forte interpenetrazione e interdipendenza tra area economico-tecnologica e area politica fa venir meno, nelle società complesse del nostro tempo, i confini tra le due aree, che attenuano progressivamente le loro identità. Dall'altra [si]

Importanti filoni delle discipline politologiche e sociologiche, riconducibili alla teoria della scelta razionale, hanno dedicato particolare attenzione a questi profili.

Assumendo il burocrate come operatore razionale, nel senso chiarito in premessa di *purposive*, proteso cioè al conseguimento di un obiettivo personale anche non completamente definito sin dall'inizio del processo, diverse ricostruzioni hanno identificato nell'allargamento dell'apparato alla cui guida è preposto e nella massimizzazione del relativo bilancio – con ciò che ne deriva, lo si è detto, in termini di prestigio, potere, retribuzione, avanzamento di carriera – la principale finalità dell'agente burocratico<sup>29</sup>. Dal punto di vista giuridico, d'altronde, l'ipotesi di lavoro appare coerente con l'evoluzione della disciplina della dirigenza pubblica in molti ordinamenti occidentali, in cui la figura del burocrate applicatore della legge dell'idealtipo legale-razionale è ormai per molti aspetti transitata verso quella del *manager*, in corrispondenza dello spostamento del baricentro dell'azione ammini-

---

rileva che tecnocrazia e tecnostuttura non si limitano a giocare sul terreno economico e dei mezzi dell'azione sociale, ma più o meno surrettiziamente entrano nel regno dei fini e dei valori, manipolandolo e piegandolo alle loro esigenze, in ciò facilitate dalla suggestione dell'ideologia tecnocratica, vista come ideologia monistica, di *reductio ad unum* in nome della razionalità tecnologica. Si ricordino, ad esempio, le pagine marcuseiane sul predominio dell'organizzazione economico-tecnica nella società industriale avanzata». L'Autore, al riguardo, richiama, per un verso, G. PASQUINO, *Esplosione e governo della complessità*, in ID. (a cura di), *Le società complesse*, Bologna, 1983, 237 ss.; per altro verso, H. MARCUSE, *L'uomo a una dimensione: l'ideologia della società industriale avanzata*, Torino, 1967. Pare cogliere nel segno l'osservazione di P. CARROZZA, *Tecnica e politica: la necessaria complementarità*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., 90, secondo cui «quello tra politica e tecnica (e amministrazione) si potrebbe in effetti descrivere come un rapporto circolare, in forza del quale per indicare un fine e per farlo diventare un fine programmatico occorre un'attività di progettazione politica e amministrativa piuttosto complessa e molto articolata, che richiede sia analisi tecniche (amministrative, finanziarie, gestionali ecc.), sia analisi politiche; se fosse possibile anche l'individuazione di indicatori che consentano, dopo un certo tempo, di misurare l'appropriatezza della politica pubblica così concepita e poi realizzata (cosicché divengano "di risultato" sia la responsabilità politica sia quella amministrativa)».

<sup>29</sup> Si tratta della c.d. teoria della massimizzazione del bilancio formulata, per primo, da W. NISKANEN, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, 1971, che sotto numerosi profili ha rappresentato il paradigma di riferimento per i successivi studi sull'agire burocratico. Per approfondimenti cfr. J.H. HINDRIKS, G.D. MYLES, *Intermediate Public Economics*, cit., 130 ss. e P. MARTELLI, *Analisi*, cit., 391.

strativa dalla funzione di regolazione a quella di prestazione di servizi pubblici<sup>30</sup>.

In particolare, gli orientamenti in parola muovono dalla premessa – illustrata in sede d'introduzione – che i burocrati, rispetto ai politici, beneficiano di una sostanziale asimmetria informativa, se non addirittura di un monopolio di fatto circa la conoscenza dei costi umani, finanziari e organizzativi, oltreché degli aspetti tecnici, connessi agli interventi da elaborare o attuare. Il burocrate è così in condizione di presentare ai politici “pacchetti” in cui sono proposte le misure di *politics* e i costi correlati, con margini per configurarli secondo la soluzione che permette di massimizzare il *budget* a sua disposizione: ciò può avvenire proponendo quantità o qualità di interventi che eccedono quelli ottimali al raggiungimento dello scopo, oppure costi superiori a quelli effettivamente necessari<sup>31</sup>.

A causa dell'asimmetria informativa, i politici si trovano a conside-

---

<sup>30</sup> Tale lettura, oltreché dalle riforme e dal dibattito politico-istituzionale degli ultimi anni, è avvalorata più di recente dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che sembra assumere, e voler configurare, l'amministrazione soprattutto come soggetto erogatore di servizi, anziché come autorità di regolazione e conformazione delle situazioni giuridiche: una transizione, dunque, dall'amministrazione di regolazione a quella di prestazione, prendendo a prestito la terminologia di D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2016, 99 e 167. A venire in prevalente considerazione, infatti, sono le prestazioni erogate a cittadini e imprese, rispetto alle quali le funzioni e fasi d'intermediazione del potere pubblicistico sono, o dovrebbero divenire, recessive, come traspare dai diversi passaggi in cui si fa riferimento alla riduzione degli oneri, alla semplificazione e alla liberalizzazione. Sul rilievo della conseguente trasformazione del burocrate in manager cfr. B. DENTE, *Le decisioni di policy*, cit., 78.

<sup>31</sup> Questi comportamenti strategici sono stati oggetto di specifici studi che in parte riprendono e affinano il modello della massimizzazione del bilancio di Niskanen: si segnala, in particolare, il lavoro di A. BRETON, R. WINTROBE, *La logica del comportamento burocratico* (1982), Bologna, 1988, 66 ss. che tematizza la teoria del comportamento selettivo e i fenomeni di mistificazione e intrappolamento. Per una panoramica più generale, cfr. P. MARTELLI, *Analisi*, cit., 401 ss. È proprio dalla condizione di asimmetria informativa che, secondo R. DE MUCCI, *Micropolitica*, cit., 245, derivano al burocrate le “rendite burocratiche”, ottenute «dalle distorsioni e dal rigonfiamento del bilancio a favore dei suoi interessi di *status*, di stipendio e di carriera: in quanto membri di una “casta” i cui privilegi discendono dall'essere produttori monopolisti di beni e servizi pubblici, nonché dalla condizione di “grandi elettori” delle élite politiche, in grado di influenzare efficacemente il processo politico-elettorale». Lo stesso Autore (*ibidem*, 234 ss.) analizza poi le dinamiche, i condizionamenti e i rapporti che si creano all'interno dello stesso apparato amministrativo, secondo il modello della corte feudale («pari, baroni e cortigiani»), ripreso da G. TULLOCK, *The politics of bureaucracy*, Washington, 1965.

rare come oggettivi, o comunque difficilmente sindacabili nel merito, i dati forniti, dovendosi in definitiva risolvere a prendere o lasciare i pacchetti proposti<sup>32</sup>.

La riduzione dell'asimmetria informativa – secondo ulteriori studi<sup>33</sup> – consente però ai politici di contenere tali dinamiche. In questa prospettiva, oltre alla decisività di una eventuale conoscenza autonoma, seppure grossolana, dei fattori tecnici e di costo, si è sostenuto che il politico può a sua volta ingenerare, a proprio vantaggio, una situazione di asimmetria informativa nel burocrate, non “rivelando” la propria domanda di servizi pubblici. Se, infatti, i politici predeterminano e comunicano ai burocrati gli obiettivi di *policy*, demandando loro la successiva determinazione del costo, è probabile che si inneschi una strategia di massimizzazione del *budget*. Viceversa, se la politica si limita a comunicare ai burocrati solo le risorse che è orientata a stanziare su un determinato capitolo (cioè, a individuare essa stessa i mezzi, lasciando celate le intenzioni circa la quantità di servizio desiderato), i burocrati saranno indotti a dichiarare per primi quanto produrrebbero per ogni possibile prezzo pagato dai politici, in modo tendenzialmente più prossimo ai valori reali: qui gioca l'intento (razionale) di trasmettere un'immagine di efficienza che possa essere apprezzata o premiata dal politico<sup>34</sup>. È il caso di notare, a margine, che questa asserzione empirica delle scienze politologiche e sociali – ove la si accolga – sovverte la più volte richiamata sequenza teorica, secondo cui la determinazione dei fini debba precedere il calcolo dei mezzi, anche sul presupposto implicito che tale precedenza assicuri una prevalenza alla politica rispetto alla burocrazia. Inoltre, essa conferma in ogni caso come la stessa fase strumentale, realizzabile almeno parzialmente in prima persona (a determinate condizioni di informazione) anche dallo stesso decisore politico, posseda un elevato gradiente di politicità, sottintendendo scelte di valore in ordine all'allocazione delle risorse.

Mettendo a sistema quanto illustrato, l'effetto aggregato delle dinamiche e interazioni fra politica e burocrazia che si svolgono a livello

<sup>32</sup> Cfr. ancora da W. NISKANEN, *Bureaucracy*, cit., 38 ss. e P. MARTELLI, *Analisi*, cit., 396 ss.

<sup>33</sup> È la tesi, fra gli altri, di G. MILLER, T. MOE, *Bureaucrats, Legislators and the Size of Government*, in *American Political Science Review*, 77, 1983, 297 ss. Cfr. anche P. MARTELLI, *Analisi*, cit., 408 ss.

<sup>34</sup> Si veda ancora P. MARTELLI, *Analisi*, cit., 408 ss., per una formalizzazione in termini matematici.

interindividuale o fra apparati si riverbera sugli stessi contenuti delle diverse *policies* e dell'indirizzo politico generale, attraverso una tendenza alla dilatazione dell'intervento pubblico nei rapporti economici e sociali, al mantenimento e alla proliferazione degli apparati, alla progressione incrementale della spesa pubblica e alla sua allocazione inefficiente<sup>35</sup>.

### 3. Decidere o delegare: le dinamiche del *decision making* fra politica e burocrazia

Il modello del rapporto di agenzia politico-burocrate e l'asimmetria informativa e d'interessi che lo caratterizza consente d'indagare anche un altro fenomeno di particolare rilievo nel dibattito costituzionalistico e istituzionale recente: quello legato al frequente conferimento, da parte di leggi dalla ridotta portata immediatamente precettiva, di deleghe legislative, o all'ancor più frequente rinvio a provvedimenti attuativi di varia natura<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Su tali punti di approdo convergono la maggior parte degli studi sulla burocrazia improntati alla *rational choice*: cfr., ad esempio, A. DOWNS, *An Economic Theory*, cit.; G. TULLOCK, *The politics of bureaucracy*, cit.; W. NISKANEN, *Bureaucracy*, cit. Per una panoramica, cfr. J.H. HINDRIKS, G.D. MYLES, *Intermediate Public Economics*, cit., 123 ss. e 130 ss., anche con riferimento alla nota "legge di Wagner", nonché P. MARTELLI, *Analisi*, cit., 400 ss. In senso analogo, R. DE MUCCI, *Micropolitica*, cit., 244, ad avviso del quale il «fenomeno [...] dell'«imperialismo burocratico» [è] di tanto più esteso di quanto si estende l'apparato dello «stato produttivo»».

<sup>36</sup> Limitandosi alla XVIII Legislatura, le leggi approvate dal 23 marzo 2018 fino al 1° agosto 2022 prevedono 2.203 provvedimenti attuativi di rango non legislativo (non sono cioè considerate le deleghe legislative; non sono altresì considerati i decreti del Ministro dell'economia di natura meramente contabile). In particolare, i decreti-legge convertiti fino al 1° agosto 2022 hanno previsto 1.427 adempimenti: 18 decreti del Presidente della Repubblica, 824 decreti ministeriali, 210 DPCM e 375 atti di altra natura. Le altre leggi ordinarie, fino al 1° agosto 2022, hanno previsto 776 adempimenti: 15 decreti del Presidente della Repubblica, 491 decreti ministeriali, 131 DPCM e 139 atti di altra natura. Quanto alle deleghe, nel periodo 23 marzo 2018 - 28 settembre 2022 sono stati pubblicati nella "Gazzetta Ufficiale" 164 decreti legislativi. Tutti i dati sono tratti dal *dossier La produzione normativa: cifre e caratteristiche* a cura del Servizio studi della Camera dei deputati - Osservatorio legislativo e parlamentare, disponibile al [sito istituzionale](#). Cfr. anche il [sito istituzionale](#) dell'Ufficio per il programma di governo della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Sulla tendenza espansiva al conferimento delle deleghe, e per i relativi dati statistici, cfr. volendo il mio D. DE LUNGO, *Le deleghe legislative inattuuate*, cit., 3 ss.

Al riguardo, alcuni studi hanno analizzato quali siano i criteri sulla cui base i politici, in relazione a ciascuna decisione di *policy making*, decidano di determinare per intero i contenuti delle misure oppure di delegarli in maniera più o meno ampia ai burocrati, assieme ai connessi poteri normativi e amministrativi<sup>37</sup>. In forza di modelli attinti dalle scienze economiche, si è sostenuto che i politici – animati dal fine ultimo (razionale) della propria rielezione o promozione a incarichi più prestigiosi – tendono a optare per la delega ai burocrati là dove, e nella misura in cui, ritengano che i costi di transazione connessi alla delega a uffici ministeriali o agenzie pubbliche siano inferiori ai costi del processo decisionale interno al corpo o all'istituzione politica<sup>38</sup>.

In parole più chiare, sui piatti della bilancia il politico si trova a comparare diversi costi e benefici. I costi di transazione verso la burocrazia corrispondono in buona sostanza al rischio che gli uffici ministeriali e le agenzie pubbliche esercitino la delega loro conferita in una direzione in tutto o in parte non conforme agli obiettivi perseguiti dal politico. I costi interni al corpo o all'istituzione politica consistono invece sia nei costi di contrattazione, cioè negli scambi più o meno significativi che si devono accordare per ottenere il consenso degli altri decisori e *stakeholders*<sup>39</sup>; sia nei costi decisionali, legati ai tempi, alla complessità e all'onerosità del procedimento deliberativo<sup>40</sup>. Devono aggiungersi poi, nel bilanciamento, due ulteriori aspetti che militano a vantaggio della delega: anzitutto, la possibilità di avvalersi in modo più sistematico della competenza tecnica degli uffici nella predisposizione delle *policies*; in secondo luogo, il risparmio di tempo e risorse di cui il politico beneficia non addentrandosi nella legislazione minuta e limi-

<sup>37</sup> Si vedano, in particolare, D. EPSTEIN, S. O'HALLORAN, *Administrative Procedures, Information and Agency Discretion*, in *American Journal of Political Science*, 38, 1994, 697, nonché D. EPSTEIN, S. O'HALLORAN, *Delegating Powers*, Cambridge, 1999, 43 ss. Il tema è sviluppato in maniera articolata anche in P. MARTELLI, *Analisi*, cit., 418 ss.

<sup>38</sup> Diffusamente, al riguardo, P. MARTELLI, *Analisi*, cit., 418 ss.

<sup>39</sup> Si tratta del fenomeno dello scambio di voti noto come *logrolling*, indicato da diversi studi come dinamica (razionale) caratteristica dei processi decisionali dei comitati e degli organi che decidono a maggioranza o *a fortiori* all'unanimità: cfr., fra molti, G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Bologna, 2002 55; R. DE MUCCI, *Micropolitica*, cit., 92; D. FISICHELLA, *Lineamenti di scienza politica*, Roma, 2011, 166 ss.; P. MARTELLI, *Analisi*, cit., 169 ss.

<sup>40</sup> Sui quali cfr. R. DE MUCCI, *Micropolitica*, cit., 91 ss. e P. MARTELLI, *Analisi*, cit., 143 ss.

tandosi a definire la cornice di principio, che possono essere investiti nel coltivare e curare il rapporto diretto con gli elettori e il resto della sua *constituency*<sup>41</sup>.

Entro tali coordinate possono svilupparsi alcune considerazioni inerenti più da vicino ai profili giuridici.

Il tema dei costi di transazione colora di particolare valenza l'istituto dello *spoils system*, l'espansione degli uffici di diretta collaborazione a livello ministeriale, la creazione di strutture parallele a quelle burocratiche esistenti per canalizzare in circuiti alternativi il *decision making*, i periodici provvedimenti di riorganizzazione dei Ministeri che per prassi costante accompagnano l'insediamento di ogni nuovo Governo<sup>42</sup>. Pur con sfumature diverse, infatti, tutti quanti paiono strumenti per assicurare ai politici – tramite la nomina o comunque il ricordo fiduciario – che gli agenti burocratici chiamati a co-decidere e implementare le *policies*, e dunque a ricevere le deleghe nel senso sopra precisato, condividano con loro preferenze e orientamenti, oltre a un comune destino di carriera. Proprio la concordanza delle preferenze fra “principale” e “agente”, secondo le scienze politologiche e sociali, è la condizione di rendimento ottimale del rapporto di agenzia, in quanto i benefici dell'azione si producono in capo a entrambi i soggetti, e non più solo al principale; d'altra parte, i costi di controllo vengono in parte o in tutto eliminati dalla pensione dell'agente a interiorizzare

---

<sup>41</sup> Ancora P. MARTELLI, *Analisi*, cit., 420.

<sup>42</sup> Si tratta di aspetti ampiamente indagati nella riflessione scientifica giuspubblicistica. Dal particolare punto di vista qui assunto, e anche in chiave problematica, cfr. almeno C. FRANCHINI, *La riforma dei ministeri*, in G. VESPERINI (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, Milano, 2005, 11 ss.; S. BATTINI, *Gli uffici di staff dei ministri: diversi ma uguali?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n.3/2006, 671 ss.; B. CIMINO, *Gli uffici di diretta collaborazione della presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2006, 677 ss.; M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., 63 ss. e 68 ss.; A. SCIORTINO, *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., 33 ss.; E. LONGO, *L'uso dei regolamenti di delegificazione in materia di organizzazione dei ministeri: un esame della prassi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2011, *passim*; D. DE LUNGO, *Apunti costituzionali sul nuovo “Decreto Ministeri” del Governo Draghi*, in *Forum di Quad. cost.*, n. 2/2021, 37 ss.; S. CASSESE, *Amministrare la Nazione*, Milano, 2023, 68 ss.; S. SILEONI, *Il governo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza oltre i Governi. Bilanci e prospettive del ruolo della Presidenza del Consiglio*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, 2023, 111 ss.

gli stessi interessi del principale, a condividerne le aspettative e a reagire in modo analogo in presenza di alternative decisionali<sup>43</sup>.

Il grado di concordanza delle preferenze e degli interessi fra politica e burocrazia assume un certo rilievo, oltreché sull'*an*, anche nell'ottica della densità prescrittiva della delega di poteri normativi e amministrativi. È intuitivo che la delega potrà essere tanto più ampia e discrezionale, al limite della delega in bianco, quanto maggiore è tale concordanza. Nell'evenienza opposta, si cercherà invece di contenere il rischio di "deriva burocratica" (ossia di sviamento degli atti attuativi dagli obiettivi perseguiti dal politico, causato dal condizionamento delle non concordanti preferenze dell'agente burocratico) vincolando maggiormente il perimetro della delega, fino all'estremo dell'esercizio diretto in via normativa della funzione provvedimentale<sup>44</sup>.

Tuttavia, come peraltro suggerito anche dagli studi sopra menzionati<sup>45</sup>, il fattore principale alla base del frequente conferimento delle deleghe legislative e del rinvio agli atti attuativi – qui oggetto di attenzione – sembra doversi scorgere nelle peculiari dinamiche del consenso elettorale e nella naturale propensione del politico verso la comunicazione, anziché verso la legislazione, che caratterizzano le vicende storiche, sociali e tecnologiche attraversate dalle odierne democrazie. Si tratta di vicende che in questa sede, ovviamente, non possono essere ricostruite neppure per cenni, ma che possono sintetizzarsi, ai nostri

---

<sup>43</sup> Così R. DE MUCCI, *Micropolitica*, cit., 125. Secondo l'Autore, «quando i due soggetti di una relazione di agenzia si trovano, alla fine, a condividere gli stessi interessi per cui operano, da diversi punti di vista e all'interno di un rapporto di potere, si parla di "simpatia" e di identificazione, per cui queste relazioni diventano così intense da riuscire a fondere – per così dire – le personalità dei due soggetti. Il che si riscontra, esemplarmente, nel rapporto fra un leader e il suo luogotenente, oppure nella scelta dei consiglieri di fiducia compiuta da un capo di stato o da un qualsiasi altro personaggio che rivesta una carica di particolare rilevanza politica all'interno di un'organizzazione. In queste situazioni [...] si raggiunge la condizione ottimale del modello di agenzia». Tale casistica è stata definita «degli agenti affini» da J.S. COLEMAN, *Foundation of Social Theory*, cit., 154.

<sup>44</sup> Sulla deriva burocratica e sulle sue modalità di contenimento cfr. ancora D. EPSTEIN, S. O'HALLORAN, *Administrative Procedures*, cit., 34 ss., e P. MARTELLI, *Analisi*, cit., 418 ss. Per una interpretazione dell'esercizio diretto in via normativa della funzione provvedimentale, e più in generale dei fenomeni dell'amministrazione per legge e delle leggi provvedimento, come sintomo della sfiducia della politica verso la burocrazia cfr. S. CASSESE, *Amministrare la Nazione*, cit., 22 ss. e 63 ss.

<sup>45</sup> Cfr. in tal senso P. MARTELLI, *Analisi*, cit., 420.

fini, nell'importanza capitale della mediaticità del politico quale elemento di costruzione del consenso e di misurazione dei rapporti di forza, la quale si alimenta con la visibilità e il costante attivismo sui *mass media* e i *social media*. Ciò determina una iper-valorizzazione della responsabilità dei politici<sup>46</sup> e la necessità di disporre continuamente di contenuti da comunicare, che orientino o si aggancino in tempo reale agli argomenti variabili e agli umori mutevoli della porzione più ampia possibile dell'opinione pubblica o della comunità *social*<sup>47</sup>, con una decisa torsione – parafrasando l'immagine schmittiana – della rappresentanza verso la rappresentazione<sup>48</sup>. Lo stesso linguaggio e *drafting* normativo, d'altronde, rispecchia in parte queste tendenze: abbondano disposizioni di principio, articoli simili a preamboli, enunciazioni ariose ed ecumeniche di finalità dalla dubbia portata precettiva ma dalla sicura valenza comunicativa (comunicati stampa con forza di legge, potrebbe dirsi), concepiti più per persuadere gli elettori gene-

<sup>46</sup> Sul concetto di “responsività” e sulle sue implicazioni si tornerà più avanti nel testo; cfr. sin d'ora, anche per ogni ulteriore riferimento, D. FISICHELLA, *Lineamenti*, cit., 302 ss.; spunti utili nella specifica prospettiva qui indagata anche in E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche*, Torino, 2021, 33 ss.

<sup>47</sup> Le diverse torsioni della democrazia e della rappresentanza registratesi negli ultimi decenni in forza del mutato quadro delle comunicazioni e dei mezzi tecnologici sono state denominate, nel dibattito scientifico, con “etichette” a volte immaginifiche ma certamente efficaci nel restituire la sostanza delle dinamiche cui si allude nel testo: oltre alla celebre «democrazia del pubblico» teorizzata da B. Manin, *Principi del governo rappresentativo* (1997), Bologna, 2010, 215 ss., possiamo qui fare riferimento alle formule *Mediocracy*, *Government by Spectacle*, *Spectator Democracy*, *Telecracy*, *Informational Politics*, *Public Relations Democracy*, *Mobocracy*, *Drama Democracy*, *Fan Democracy*, *Blockbuster Democracy*, *Media Democracy*, *Monitory Democracy*. Per una panoramica su tale variegata onomastica, cfr. K. BRANTS, K. VOLTMER (a cura di), *Political Communication in Postmodern Democracy*, Londra, 2011. In chiave generale cfr. G. CAPANO, S. PIATTONI, F. RANIOLO, L. VERZICHELLI, *Manuale di scienza politica*, Bologna, 2014, 363 ss.

<sup>48</sup> «Rappresentare significa rendere visibile e rendere presente un essere invisibile mediante un essere pubblicamente presente. La dialettica del concetto sta in ciò che l'invisibile viene presupposto come assente e contemporaneamente reso presente». Cfr. C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione* (1928), Milano, 1984, 277. Nel testo, la formula è presa a prestito per indicare che il politico non solo, e non tanto, vuole rappresentare i suoi elettori nel senso classico di esprimerne gli interessi, ma ancor prima cerca di innescare verso di loro dei processi di identificazione e *transfert* di cui essere terminale.

rando consenso, empatia e risonanza emotiva che non per innovare l'ordinamento giuridico<sup>49</sup>.

Da questo angolo visuale, la scelta per il politico di “decidere poco ma in fretta”, rinviando alle deleghe o agli atti attuativi salvo che non siano in questione interessi o settori vitali per il proprio elettorato, diviene razionalmente preferibile per tutta una serie di motivi.

Bisogna considerare, per prima cosa, che ove si approvi una legge di delega o una legge che fa largo rinvio a provvedimenti attuativi, il dividendo politico generato dall'intervento viene riscosso quasi integralmente dal Governo, dalla maggioranza parlamentare o dal proponente al momento stesso dell'approvazione dell'atto, anche se incompleto dal punto di vista precettivo (c.d. “effetto annuncio”<sup>50</sup>), così peraltro indebolendo l'interesse alla successiva attuazione<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Sulla problematica della effettiva portata normativa delle disposizioni adottate e sul “ritorno” ai preamboli spunti utili emergono, ad esempio, nei rapporti predisposti nella XVI e XVII Legislatura dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati a conclusione delle singole presidenze, reperibili sul *sito istituzionale*. (cfr., in particolare, i rapporti conclusivi delle presidenze Zaccaria, Lussana, Cicu, Tagliatalata, Formisano, Pini, Giorgis).

<sup>50</sup> Circa la dinamica dell'effetto annuncio, con specifico riguardo alle deleghe legislative, cfr., volendo, il mio D. DE LUNGO, *Le deleghe legislative inattuuate*, cit., 75. Con riguardo alle fonti regolamentari, si è denunciata «la mancata, o tardiva, attuazione dei tanti atti ministeriali previsti dalle disposizioni legislative, frutto della citata tecnica di approvare norme-manifesto per ottenere l'effetto annuncio (è stato recentemente evidenziato che dei 914 provvedimenti previsti dagli ultimi tre Esecutivi, Monti, Letta e Renzi, soltanto 437 sono stati adottati, mentre 166 sono scaduti e 477 ancora non sono stati adottati – fonte il sole24 ore, n. 231 del 20 agosto 2014)»: cfr. G. CANALE, *Alcune preliminari considerazioni critiche sulla riforma costituzionale del Governo Renzi e sul nuovo Senato della Repubblica*, in *Amm. it.*, n. 4/2014, 139 ss., spec. nt. 16. L'effetto annuncio, peraltro, sembra ormai riguardare anche la decretazione d'urgenza: in questa prospettiva può riprendersi il lavoro (che pur si concentra su altri profili) di P. VIPIANA, *I “decreti-legge copertina”: primato della tecnica sulla politica?*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., 305 ss., e il caso dei “decreti-legge copertina”, cioè i decreti-legge approvati “salvo intese”, con margini più o meno ampi di contenuti ancora da definire ma annunciati sin da subito all'opinione pubblica.

<sup>51</sup> Il rilievo è di P. MILAZZO, *Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: lo sviluppo di un decennio*, Torino, 2007, 86. Un esempio assai significativo in tal senso è portato da S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Napoli, 1990, 84 ss., il quale cita la legge n. 741 del 1959, recante delega al Governo per la determinazione dei minimi inderogabili di trattamento economico e normativo nei confronti di tutti gli appartenenti ad una medesima

Infatti, sfruttando la pubblicità del passaggio parlamentare, il Governo, la maggioranza o il proponente possono mostrarsi fattivamente impegnati nella realizzazione del proprio mandato elettorale o nella ricezione delle istanze provenienti dall'opinione pubblica. Bisogna peraltro considerare che la legge di delega o un'altra legge che rinvii per la gran parte ad atti attuativi, rispetto ad una comune legge volta a disciplinare in via immediata la materia, presenta in linea di massima un miglior rapporto costi/benefici. Al di fuori dei settori dell'opinione pubblica più qualificati o interessati dappresso alla materia, non di rado l'approvazione della legge di delega, o della legge che rinvia agli atti attuativi, viene salutata come l'anello finale, anziché quello iniziale, dell'intervento normativo: in altri termini, adozione della legge di delega o della legge che rinvia agli atti attuativi e compiuta disciplina della materia finiscono spesso per essere confuse nella percezione del corpo elettorale. Ad una attitudine a produrre consenso quasi equipolente, fa però riscontro una minore onerosità di queste due tipologie di leggi, rispetto ad una legge di disciplina immediata della materia, in termini di costi decisionali. Si intuisce agevolmente che in questo secondo caso il legislatore deve definire *hic et nunc* i contenuti normativi, privilegiando certi interessi e soluzioni, e sacrificandone altri. Nel caso

---

categoria lavorativa. Nel contesto politico dell'epoca «uno strumento legislativo inteso a rispondere a siffatta complessa e dinamica situazione doveva apprestare certezze sufficienti a garantire, nel conflitto fra proprietà e lavoro, alcune condizioni essenziali favorevoli al polo operaio, che potessero essere presentate come un primo risultato dell'azione sindacale. Doveva essere, però, flessibile abbastanza da non pregiudicare, fin dalla fase di immediata messa in opera, gli esiti del conflitto tra le confederazioni in ordine alle forme organizzative da affermare anche nella stessa sfera materiale in cui la legge interveniva, la definizione del trattamento economico e normativo [...] la delegazione consentiva di tenere aperta la mediazione politica tra il soggetto della decisione legislativa e i destinatari organizzati di essa – i sindacati – per una fase che non si esauriva in un puntuale atto normativo, ma perdurava per tutto l'arco, prorogabile, della delega, fino ad un possibile punto di accettabile equilibrio. Sulle questioni più controverse, invero, la delega poteva essere mantenuta – per un periodo relativamente lungo – in uno stato di inattuazione, in attesa degli esiti dei processi di mediazione in atto tra le confederazioni sindacali e tra queste le organizzazioni dei datori di lavoro, o anche essere inattuata del tutto [...] Intorno alle scelte della legge delegante si era infatti costituito [...] un vasto schieramento parlamentare, che era pienamente consapevole dei termini del rapporto tra opzioni legislative compiute e situazione effettuale, e nel cui ambito nessuna forza era dunque interessata a compromettere la sfera di mediazione che consentisse di far corrispondere i contenuti delle determinazioni normative agli equilibri in atto nei sindacati, né a forzare la situazione, fino alla rottura del compromesso ottenuto, a favore di una delle organizzazioni».

della delega, o del rinvio agli atti attuativi, invece, grazie alla frequente ampiezza dei principi e dei criteri direttivi<sup>52</sup>, alla diffusa possibilità di interventi integrativi e correttivi o all'ampia discrezionalità accordata in fase attuativa all'amministrazione, si dilaziona ad un momento successivo la composizione finale degli interessi in gioco, garantendo così un periodo di tempo più esteso non solo per progettare le soluzioni che possano riscuotere il maggiore consenso dell'opinione pubblica, ma anche per stemperare gli eventuali dissensi delle forze politiche e degli *stakeholders*<sup>53</sup>. Ove, poi, tale composizione non abbia buon esito, sfociando nell'inattuazione della delega o nella mancata adozione degli atti attuativi, le forze parlamentari e di governo avranno comunque un parziale usbergo davanti all'opinione pubblica e ai gruppi di pressione, essendo difficile isolare nel lungo e complesso procedimento di delegazione o di attuazione le responsabilità dei vari soggetti coinvolti<sup>54</sup>.

Ultima ma certo non meno importante considerazione nel comprendere i fenomeni qui in esame è che la propensione dei politici per la delega e il rinvio agli atti attuativi combacia con l'aspirazione degli stessi burocrati a veder espandersi il proprio ruolo e margine d'intervento: si salda così una concordanza d'interessi che accredita questa strada come opzione gradita per tutte le parti<sup>55</sup>.

#### 4. Potere e responsabilità: un parallelismo divergente

Le metodologie di analisi fornite dalle scienze politologiche e so-

---

<sup>52</sup> Circostanza particolarmente evidente ove essi si risolvano, come spesso accade, nell'enunciazione tautologica di principi costituzionali o di ecumenici obiettivi di riforma.

<sup>53</sup> Cfr., al riguardo, P. MAGARÒ, *Delega legislativa e dialettica politico-istituzionale*, Torino, 2003, 57 ss.

<sup>54</sup> Su quest'ultimo punto cfr. S. STAIANO, *Decisione politica*, cit., 63: con la delega, in ogni caso si ottiene il risultato di scaricare e disperdere in canali "carsici" la «responsabilità, sia politica, nei confronti dell'intero corpo elettorale – che però non sembra specificamente riconoscibile e sanzionabile – sia nei confronti dei gruppi di pressione interessati al provvedimento, attenti all'evolversi dei processi di decisione e in grado di far valere il proprio dissenso alle frequenti scadenze elettorali». Sulla "razionalità" di tale *modus operandi* ai fini della dispersione della responsabilità cfr. le riflessioni più generali di K.J. ARROW, *Social Choice*, cit., 96 e A. DOWNS, *An Economic Theory of Democracy*, cit., 85 ss. e 96 ss.

<sup>55</sup> Cfr. in tal senso P. MARTELLI, *Analisi*, cit., 420.

ciali tornano utili anche per esaminare il tema del rapporto fra potere politico e responsabilità politica, binomio costitutivo e caratterizzante dei sistemi democratici<sup>56</sup>. A tal fine, il filo conduttore incentrato sul rapporto di agenzia e sull'asimmetria informativa ci porta a includere nel ragionamento un terzo soggetto, oltre al politico e al burocrate: il cittadino-elettore, che, in linea di massima e pur con alcune differenze, è "principale" (diretto o indiretto) di entrambi, e rispetto a tutti e due sconta, appunto, una situazione di asimmetria informativa.

In democrazia – come noto – il meccanismo elettorale è lo strumento per eccellenza che assicura e consente di far valere la responsabilità dei rappresentanti di fronte agli elettori per l'esercizio del mandato. Alla responsabilità si associa poi un secondo elemento: la responsività, cioè la condizione permanente di potenziale rispondenza del rappresentante agli orientamenti del rappresentato. Mentre la responsabilità si concretizza in un momento puntuale e temporalmente definito, quello dell'elezione, la responsività caratterizza la fase fra una tornata elettorale e l'altra. A combinare responsabilità e responsività è la prospettiva competitiva: la rappresentanza democratica, in via di principio, è responsabile e responsiva proprio per la presenza delle elezioni, che condizionano il rappresentante ad essere sensibile alle istanze dei rappresentati, in vista della sottoposizione al giudizio elettorale e al confronto competitivo con altri candidati<sup>57</sup>.

Condizione essenziale per il buon funzionamento del congegno è la possibilità da parte del cittadino-elettore di individuare con quanta più chiarezza possibile soggetti, intenzioni, fatti e risultati del *decision making*, per valutarli e azionare i meccanismi della responsabilità politica<sup>58</sup>. Su questo versante, tuttavia, l'aspirazione ideale della democrazia a porsi come regime del «potere visibile» e «governo del potere pubblico in pubblico»<sup>59</sup> si scontra con la tendenza di ogni forma di

---

<sup>56</sup> È stato nitidamente osservato, al riguardo, come «la responsabilità politica è il corrispettivo del potere politico, e nei sistemi democratici odierni vale il principio che di tanto si estende la responsabilità politica di quanto si estende il potere politico e viceversa. Per conseguenza estendere la responsabilità politica di un soggetto vuol dire accrescere il suo potere politico, e reciprocamente restringere tale responsabilità vuol dire diminuire il suo potere»: cfr., anche per ulteriori riferimenti, G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 1349 e nt. 11.

<sup>57</sup> Per questa ricostruzione, cfr. D. FISICHELLA, *Lineamenti*, cit., 302 ss.

<sup>58</sup> Ancora G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (dir. cost.)*, cit., 1350.

<sup>59</sup> Per entrambe le definizioni cfr. N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, in *Id.*, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984, 81 ss.

potere o dominio a sottrarsi al controllo, ai limiti e alla responsabilità che pure attorno a essi si apprestano<sup>60</sup>.

Nell'ambito di una così vasta tematica, si è qui scelto di soffermare lo sguardo su due filoni oggetto di particolare attenzione nella riflessione scientifica costituzionalistica, accomunati da forme varie di "inabissamento" del potere<sup>61</sup>, al di là di schermi volti a dissimulare i centri reali d'imputazione del suo esercizio e le connesse responsabilità: l'amministrazione per legge e il ruolo della tecnica.

#### 4.1. *L'amministrazione per legge*

Un primo fenomeno è quello della c.d. amministrazione per legge<sup>62</sup>, nozione che allude alla prassi, mediante fonte primaria, di disci-

<sup>60</sup> Quelli che potrebbero definirsi gli itinerari e le dinamiche, a un tempo espansive e sfuggenti, del potere sono stati oggetto di ampia e autorevolissima letteratura: senza alcuna pretesa di esaustività, ai nostri fini circoscritti si vedano almeno N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, cit., 99 ss.; A. ZANFARINO, *Potere (filosofia)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, 599 ss.; A. PASSERIN D'ENTRÈVES, *La dottrina dello Stato*, Torino, 2009, 33 ss.

<sup>61</sup> Viene alla mente al passaggio di N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, cit., 100 ss., in cui l'Autore allude «al fenomeno del sottogoverno e a quello che si potrebbe chiamare del criptogoverno. Questa divisione del potere, non più verticalmente o orizzontalmente, secondo le distinzioni classiche, ma in profondità, vale a dire in potere emergente (o pubblico), semisommerso (o semipubblico) e sommerso (o occulto), non è molto ortodossa ma può servire a cogliere aspetti della realtà che sfuggono alle categorie tradizionali». In particolare, «'Sottogoverno' è rimasto sinora un termine quasi esclusivamente giornalistico, eppure merita ormai di entrare nell'universo del discorso tecnico del politologo [...] Tale pratica è strettamente connessa con quella funzione dello stato postkeynesiano [...] che è il governo dell'economia. Là dove lo stato ha assunto il compito del governo dell'economia la classe politica esercita il potere non più soltanto attraverso le forme tradizionali della legge, del decreto legislativo, dei vari tipi di atti d'amministrazione, che da quando esistono un regime parlamentare e uno stato di diritto [...] sono entrati a far parte della sfera del potere visibile, ma anche attraverso la gestione dei grandi centri di potere economico (banche, industrie di stato, industrie sovvenzionate dallo stato, ecc.), dalle quali oltretutto trae i mezzi di sussistenza degli apparati dei partiti, di quegli apparati dai quali a sua volta trae attraverso le elezioni la propria legittimazione a governare. A differenza del potere legislativo e del potere esecutivo tradizionale il governo dell'economia appartiene in gran parte alla sfera del potere invisibile».

<sup>62</sup> Il tema – come è noto – è fra quelli classici della dottrina costituzionalistica. Secondo ricostruzioni ormai consolidate, l'avvento del *Welfare State* ha posto in discussione non solo le funzioni, ma anche gli strumenti d'intervento dello Stato: il passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale è anche, secondo la celebre definizio-

plinare situazioni particolari e concrete, o di dare mera esecuzione a fonti primarie previgenti: così, la fonte primaria assume contenuti sostanzialmente amministrativi anziché normativi e tiene luogo di atti e provvedimenti della pubblica amministrazione<sup>63</sup>.

Si è già illustrato come l'alto tasso di densità prescrittiva della legge possa ricollegarsi alla diffidenza dei politici verso l'amministrazione e all'intento di contenere i rischi di deriva burocratica in fase attuativa<sup>64</sup>.

---

ne schmittiana, il passaggio dallo Stato legislativo allo Stato amministrativo (cfr. C. SCHMITT, *Legalità e legittimità*, 1932; ora in Id., *Le categorie del «politico»*, Bologna, 1972, 213 ss.), comportando un mutamento sostanziale della funzione legislativa, che da attività di mera fissazione di *standard*, diviene strumento diretto di governo e cura della società e dei rapporti intersoggettivi. L'attività normativa primaria scolora in una attività amministrativa con forma e forza di legge: è la c.d. "amministrativizzazione" della legge. In argomento, fra molti, si vedano da diverse angolazioni prospettiche F. GALGANO, *Diritto dell'economia*, in *Enc. del Nov.*, I Suppl., Roma, 1989, 284 ss.; A. PREDIERI, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, 1997, 5 ss., là dove si evoca peraltro la celebre nozione dello «Stato osmotico»; N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1998, *passim*; G. PELLEGRINO, *Leggificazione della società e amministrativizzazione della legge nell'esperienza giuridica contemporanea: a proposito di una recente critica dell'ipertrofia legislativa*, in *Riv. amm. Rep. It.*, nn. 1-2/2000, 9 ss.; C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001, 1 ss.; P. RIDOLA, *Libertà e diritti*, cit., 96 e 125 ss.; S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Giuffrè, Milano, 2007, 35 ss.; S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2015, *passim* e spec. 7 ss., nonché Id., *Amministrare la Nazione*, cit., 63 ss.

<sup>63</sup> La giurisprudenza costituzionale definisce come leggi-provvedimento quelle che «'contengono disposizioni dirette a destinatari determinati' (sentenze n. 154 del 2013, n. 137 del 2009 e n. 2 del 1997), ovvero 'incidono su un numero determinato e limitato di destinatari' (sentenza n. 94 del 2009), che hanno 'contenuto particolare e concreto' (sentenze n. 20 del 2012, n. 270 del 2010, n. 137 del 2009, n. 241 del 2008, n. 267 del 2007 e n. 2 del 1997), 'anche in quanto ispirate da particolari esigenze' (sentenze n. 270 del 2010 e n. 429 del 2009), e che comportano l'attrazione alla sfera legislativa 'della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa' (sentenze n. 94 del 2009 e n. 241 del 2008)» (così Corte cost., sentenza n. 275 del 2013; cfr. anche, le più recenti sentenze n. 64 del 2014 e n. 186 del 2022). Il fenomeno, però, non si esaurisce nelle sole leggi provvedimento: per una panoramica, e anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici in una letteratura amplissima, cfr. almeno C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968, 25 ss.; L. PALADIN, *La legge come norma e come provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1969, 871; A. FRANCO, *Leggi provvedimento, principi generali dell'ordinamento, principio del giusto procedimento*, in *Giur. cost.*, 1989, 1041 ss.; G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2007, 319 ss.

<sup>64</sup> Sul punto, S. CASSESE, *Amministrare la Nazione*, cit., 63 ss., rileva come «l'ambizione di molti legislatori, diffidenti nei confronti dell'amministrazione, è adottare

Ulteriori, e concomitanti, fattori eziologici sono stati individuati, anzitutto, anche in un processo per molti aspetti inverso: ossia, la “cattura” del politico da parte dell’apparato burocratico, che preme affinché determinate deliberazioni di sua competenza siano assunte con atto legislativo dal decisore politico, anziché con atto amministrativo. Da questa attrazione all’area legislativa della decisione amministrativa il burocrate conseguirebbe uno scarico o comunque un’attenuazione di responsabilità, connesso non solo al diverso organo cui viene formalmente imputata la deliberazione, ma anche all’assorbimento dei profili di responsabilità penale ed erariale e al diverso (e più ristretto) regime di sindacabilità giurisdizionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge rispetto agli atti amministrativi<sup>65</sup>.

E ancora, si è annessa un’efficacia causale alla forte osmosi che si riscontra, in punto di reclutamento, fra uffici di diretta collaborazione e alta burocrazia, con la creazione di una zona indistinta e fluida nella quale l’alta burocrazia viene a incidere sugli indirizzi di governo e i governi interferiscono con l’amministrazione e gestione degli apparati<sup>66</sup>.

Come che sia, nella prospettiva del funzionamento del circuito democratico, e della stessa funzionalità dell’ordinamento giuridico, l’amministrazione per legge non resta priva di conseguenze. In disparte il problema dell’idoneità, se non altro sotto il profilo istruttorio, della sede politico-legislativa a definire sin nel dettaglio l’assetto puntuale degli interessi regolati, la proliferazione delle norme e la loro portata concreta “ossifica” l’ordinamento, poiché ogni ulteriore modifica o deroga dovrà adottarsi con norme successive. Si comprime, poi, la discrezionalità dell’amministrazione, con essa attenuando la sua capacità di operare bilanciamenti e modulazioni rispondenti alle specificità dei casi singoli e alla repentina evoluzione delle situazioni.

La disfunzionalità che si produce – per le già indagate ragioni di costruzione mediatica del consenso, sfiducia e fuga dalla responsabilità ascrivibili ai soggetti stessi che l’hanno determinata – diviene argomento insieme retorico ed esimente sia per la politica, che può imputare alla burocrazia i vizi del sistema-Paese o l’inefficacia e inefficienza del-

---

leggi “autoapplicative”, come se il legislatore potesse essere autosufficiente, ignorando che il Parlamento non è adatto al disbrigo di compiti amministrativi».

<sup>65</sup> Cfr. ancora S. CASSESE, *Amministrare la Nazione*, cit., 64 e 67: secondo il dato riportato dall’Autore, oggi da 1/3 a 2/3 del contenuto delle leggi è «la traduzione in norma di un dettato amministrativo».

<sup>66</sup> Sempre S. CASSESE, *Amministrare la Nazione*, cit., 68.

le *policies*; sia per la burocrazia, che può addurre l'esistenza di limiti invalicabili al proprio operato frutto di errate valutazioni, a monte, del legislatore<sup>67</sup>. In questa prospettiva, peraltro, può apparire non priva di aspetti paradossali la scarsa valorizzazione di quello che è lo strumento giuridico fisiologico per garantire la concordanza fra le due sfere, cioè i poteri d'indirizzo e controllo di cui la politica pure dispone soprattutto verso le figure apicali dell'amministrazione, spesso nella prassi tradotti (dalla politica stessa) in atti generici, descrittivi dell'esistente e sganciati da obiettivi suscettibili di valutazione quantitativa<sup>68</sup>. Invece, indirizzo e attuazione sono convogliati nel medesimo atto legislativo, che, insieme, dispone in astratto e provvede in concreto<sup>69</sup>.

Nel mosaico va aggiunto l'ulteriore tassello dell'esistenza di un sistema politico-istituzionale e amministrativo ormai strutturato su più livelli (internazionale, europeo, statale, regionale, locale), che consente a ciascuno di riferire agli altri la responsabilità, in un panorama dove è assai complesso per il cittadino-elettore comprendere nessi e relazioni precise fra decisioni ed effetti<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> Cfr. S. CASSESE, *Amministrare la Nazione*, cit., 17 ss., per una puntuale ricostruzione di come, nella comunicazione di ogni parte politica, la burocrazia sia presentata come «un nemico da combattere».

<sup>68</sup> Al riguardo cfr. ancora S. CASSESE, *Amministrare la Nazione*, cit., 70: «la separazione [fra politica e amministrazione] è fallita per l'incapacità del corpo politico di determinare adeguati indirizzi politici dell'amministrazione. L'individuazione degli obiettivi nella mera routine dell'amministrazione, anziché in effettivi programmi di attività (incentrati su fini, scopi e risultati) e l'assenza di credibili strumenti di misurazione quantitativi fanno sì che l'indirizzo politico non sia altro che la riproduzione di ciò che è già scritto nelle norme. Quello stesso corpo politico che invade l'amministrazione non svolge quindi quella che dovrebbe essere la sua funzione specifica, cioè la fissazione degli obiettivi, l'individuazione degli elementi quantitativi e la valutazione dei risultati». Sull'inefficacia degli atti formali d'indirizzo ragiona anche M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, cit., 61 ss.

<sup>69</sup> «Avendo assorbito il compito amministrativo entro la funzione legislativa, viene ritenuto irrilevante o inutile indirizzare e controllare [...] Nello stesso tempo, però, il governo viene bloccato dall'alto numero di norme, e la sua attenzione viene rivolta o alla loro interpretazione o alla loro modificazione, con la conseguenza di distoglierlo dai grandi problemi della società e di trasformare il Consiglio dei Ministri in un collegio produttore di norme anziché di politiche»: S. CASSESE, *Amministrare la Nazione*, cit., 66.

<sup>70</sup> Si tratta di un tema ampiamente noto. Cfr., con specifico riguardo alle politiche pubbliche, B. DENTE, *Le decisioni di policy*, cit., 34, il quale rileva come «è spesso impossibile identificare gli autori delle scelte, con conseguenze talora devastanti sui circuiti di responsabilità politica».

La dinamica disfunzionale in questione, al tempo stesso, è endemica e ricorsiva, poiché gli stessi fattori eziologici che l'hanno originata si ripropongono nelle successive politiche di semplificazione. L'esperienza recente abbonda di tentativi di semplificazione condotti non sostituendo integralmente la disciplina vigente con una nuova, più efficiente e razionale, e neppure rimuovendo selettivamente le disposizioni ritenute problematiche; bensì, creando regimi paralleli applicabili in via solo temporanea o in settori specifici, oppure articolati sistemi di deroghe e sospensioni, spesso peraltro oggetto di proroga, e in qualche caso addirittura sotto il dichiarato annuncio (esplicitato nei testi stessi delle disposizioni) di una prossima riforma organica della materia. Fra gli ambiti più esposti a questo approccio vi è senz'altro quello dei contratti pubblici, apparendo esemplificativo, in questo senso, il decreto-legge n. 32 del 2019 (c.d. Sblocca cantieri), come pure il decreto-legge n. 76 del 2020 (c.d. Semplificazioni), che hanno creato un vero e proprio sottosistema di norme extracodicistico. È evidente il paradosso: pretendere di semplificare "aggiungendo" e non "togliendo" regole, mediante la configurazione di regimi giuridici speciali e temporanei che non sostituiscono i vecchi, ma vi si sommano, relazionandosi a essi secondo nessi di rottura, sospensione, deroga, difficili da ricostruire per operatori giuridici, cittadini e imprese. Questo approccio rispecchia una certa difficoltà a concepire architetture normative complesse, o quanto meno una preferenza verso interventi puntiformi, non definitivamente risolutivi, ma di pronta realizzazione (e comunicazione), che per certi versi allentano la responsabilità dell'amministrazione rispetto a nodi problematici<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> In proposito, può citarsi la limitazione temporanea della responsabilità erariale ai soli casi di dolo, con esclusione della colpa grave, eccetto che per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente, *ex art.* 21 del decreto-legge 76 del 2020: ciò al dichiarato fine di contrastare la c.d. "paura della firma". Prima ancora, l'art. 4 del decreto-legge 32 del 2019 ha previsto la possibilità, per determinate opere, di nominare commissari straordinari abilitati a operare da stazioni appaltanti «in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, fatto salvo il rispetto dei principi di cui agli articoli 30, 34 e 42 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nonché delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, e delle disposizioni in materia di subappalto».

#### 4.2. Politica e tecnica

Il rapporto fra politica e tecnica, o fra democrazia e tecnocrazia, è un tema antico, con profonde implicazioni filosofiche, sociologiche e giuridiche. Se si considera che questi due “poli” rimandano a sistemi di valori, meccanismi di legittimazione del potere e concezioni dell’ordine sociale in parte antitetici, non stupisce che la stessa analisi scientifica in materia presenti, in taluni casi, più o meno consapevoli venature d’ideologia<sup>72</sup>.

Dal particolare punto di vista attraverso cui qui si guarda all’argomento, è sufficiente tornare al dato, già richiamato, dell’esplosione della complessità nelle democrazie contemporanee, in conseguenza del quale all’interno del *decision making* l’elemento politico deve interfacciarsi dialetticamente con fattori economici, tecnologici e scientifici sempre più numerosi e rilevanti, oltretutto con gli interessi dei soggetti (pubblici e privati) che ne sono portatori. Il reciproco condizionamento e la mutevolezza delle variabili che determinano l’assetto finale delle deliberazioni, a maggior ragione in settori a elevato tecnicismo e caratterizzati da incertezza nella stessa cerchia degli esperti di riferimento, possono generare situazioni di asimmetria informativa in due direzioni. Per un verso, il politico meno addentro alla specifica materia ha minori strumenti per orientare la burocrazia nel processo decisionale o resistere a forme di “cattura”. Per altro verso, agli occhi del cittadino-elettore, il circuito che lega potere e responsabilità tende a divenire più opaco e inafferrabile.

Spostando il ragionamento su un piano più generale l’interazione fra complessità delle *policies* e asimmetria informativa pone una questione di possibile “scientizzazione” della politica: le istituzioni del circuito democratico-rappresentativo vengono sussidiate, o accettano di buon grado di farsi sussidiare, dai tecnici. Ma questa torsione ha cause ed effetti che operano in senso bidirezionale: e infatti, dietro lo scudo della scienza e della tecnica, la politica può tentare di rendersi invisibile e scaricare le responsabilità che le incombono, senza però rinunciare alla propria capacità direttiva, esprimendosi, specie in contesti scientifici non univoci, con l’eventuale *cherry picking* dei tecnici più

---

<sup>72</sup> Aspetto ben evidenziato, fra molti, da N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, cit., 98 ss.; R.A. DAHL, *La democrazia*, cit., 77 ss.; D. FISICHELLA, *Tecnocrazia*, cit., *ad vocem*.

vicini alle proprie posizioni, o facendo leva sui fisiologici meccanismi di riconoscenza che quanti sono stati nominati nutrono verso chi li ha preposti all'incarico. Si realizza così la politicizzazione della tecnica o della scienza.

In disparte queste problematiche, resta poi il fatto che l'euristica della scienza, specie delle c.d. scienze dure, si fonda in linea di massima su dati, analisi e tesi proposti in termini di contrapposizione vero-falso (*aut-aut*); laddove la logica del confronto democratico – pur inquadrata entro coordinate assiologiche – si basa sul presupposto relativistico che non esistano verità assolute, e che le decisioni poggino sulla mediazione e sul compromesso (*et-et*)<sup>73</sup>. L'impostazione del dibattito pubblico attorno a categorie assolute delegittima in partenza opposizioni o pensieri dissenzienti rispetto alla capacità della tecnica e dei soggetti competenti di «creare dati di fatto»<sup>74</sup>, muniti del crisma dell'almeno apparente oggettiva auto-evidenza.

Nei termini appena delineati, il richiamo alla tecnica come fonte della legittimazione e dei contenuti della decisione costituisce uno strumento argomentativo poderoso per la burocrazia, che può azionarlo sia per influenzare la decisione politica, sia per opporre all'eventuale giudizio dell'opinione pubblica di aver agito secondo regole di competenza difficilmente oppugnabili per il *quivis de populo*. Ma anche la stessa politica, ove sappia sfruttare la commistione e la vischiosità con il dato tecnico, evocando il carattere (almeno in apparenza) neutrale e tecnicamente vincolato di un intervento, potrà irrigidire gli spazi della dialettica e inibire le prospettive di attivazione della responsabilità, che tipicamente si associa alla scelta discrezionale fra più opzioni<sup>75</sup>.

Di quanto si sta descrivendo, non mancano esempi paradigmatici.

<sup>73</sup> Tornano alla mente le pagine di Kelsen, che nell'individuare i pilastri dell' $\eta\theta\omicron\varsigma$  democratico, pone al centro la condivisione del postulato che «alla conoscenza umana siano accessibili soltanto verità relative, valori relativi, e che, per conseguenza, ogni verità e ogni valore – così come l'individuo che li trova – debbano essere pronti, ad ogni istante, a ritirarsi per fare posto ad altri valori e ad altre verità». Cfr. H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1920), in ID., *Dottrina dello Stato*, Napoli, 1994, 147.

<sup>74</sup> Cui si ancora il potere proprio dell'agire tecnico: cfr. H. POPITZ, *Fenomenologia del potere*, Bologna, 2001, 135.

<sup>75</sup> Su questi profili, a partire dalle vicende della pandemia, si rinvia volendo al mio D. DE LUNGO, *Liberalismo, democrazia, pandemia. Appunti sulla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali dell'individuo di fronte alla decisione collettiva*, in *Nomos*, n. 2/2020, 6.

In proposito, può menzionarsi anzitutto l'esperienza della pandemia da Covid-19: i numerosi decreti-legge e d.P.CM. attraverso cui si è gestita la pandemia sono stati in larga parte adottati sulla scorta di pareri di organismi tecnico scientifici. Questo modo di legiferare è stato utile alla politica non solo nel sopperire al *deficit* di conoscenze tecnico-scientifiche in materia; ma anche nel tentativo di disinnescare critiche d'irragionevolezza o arbitrarietà, e dunque profili di responsabilità, rispetto a misure invasive senza precedenti, legittimandole – in ultima analisi – su base tecnico-scientifica, anziché politico-democratica<sup>76</sup>.

Anche i vincoli derivanti dal diritto eurounitario sono spesso agitati, dalla politica e dalla burocrazia nazionali, come causa esterna e insuperabile per l'adozione, o la mancata adozione, di determinate decisioni. Il τόπος ricorrente – in somma sintesi – presenta le politiche europee, a partire da quelle di bilancio e di sorveglianza sulle finanze pubbliche, come il prodotto delle tecnostutture dell'Unione europea che agiscono al di fuori del circuito democratico. Senza disconoscere il peso delle burocrazie europee, sembra però cogliere nel segno l'obiezione secondo cui le politiche e le stesse norme europee, pur dal contenuto spesso tecnico, hanno natura politica al pari di tutte le altre, essendo il frutto d'indirizzi espressi, e modificabili, nelle diverse sedi istituzionali da soggetti che rappresentano gli Stati membri e il popolo europeo<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Cfr. A. IANNUZZI, *Il Comitato tecnico-scientifico nella gestione dell'emergenza sanitaria: un bilancio dell'esperienza utile per far emergere prospettive di riforma*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022.

<sup>77</sup> Per questo argomento si veda P. CARROZZA, *Tecnica e politica*, cit., 92-93, ad avviso del quale «la tentazione, sempre più forte, intrisa, magari, di un demagogico neo-nazionalismo, è di scaricare sulle presunte “colpe” e tecnicità dell'Europa il frutto di scelte dissennate compiute in passato in ambito nazionale (finanziare le pensioni e la spesa corrente col debito sovrano...), cui oggi è troppo difficile offrire soluzioni concrete e immediate fondate sul consenso degli elettori. Ma le prescrizioni del *Fiscal Compact*, del M.E.S., del *Six-Pack*, del *Two-Pack*, in generale del Patto di stabilità non sono “tecnica” che si impone alla politica e alle sovranità nazionali: vero che il diritto europeo è per lo più scritto da funzionari amministrativi, non da politici o da un Parlamento, e perciò è scritto in un linguaggio burocratico, amministrativo; è fatto spesso di norme lunghe, difficili da leggere e interpretare (persino il Trattato è scritto così...). Ma ciò non significa che queste norme abbiano natura “tecnica”: si tratta di norme come tutte le altre, di espressioni di indirizzo politico obiettivizzate in norme, né più né meno di quanto accade per tutte le nostre fonti primarie. Perciò è fuorviante confondere le norme frutto di un determinato indirizzo politico (europeo) con il pro-

Non molto dissimile, nella sostanza, è il fenomeno che si riscontra a livello interno, a partire dal procedimento legislativo, rispetto al ruolo della Ragioneria Generale dello Stato. L'inadeguatezza o l'assenza delle coperture e l'indisponibilità delle risorse finanziarie, nel cui vaglio la Ragioneria riveste una funzione centrale, non sono necessariamente subiti in modo passivo o insuperabili dalla politica, all'opposto di quanto a volte si prospetta. Infatti, si registrano nella prassi ipotesi nelle quali i rilievi negativi della Ragioneria sono stati adoperati come una leva da parte dello stesso Governo e della maggioranza parlamentare per insabbiare provvedimenti non graditi o non più ritenuti prioritari nell'agenda, traslando la responsabilità politica sull'istanza tecnica. Del pari, non mancano casi in cui, in presenza di una forte convergenza politica rispetto ai testi, il *continuum* maggioritario Governo-Parlamento o le forze dell'arco parlamentare in modo trasversale si sono imposti per superare o aggirare i rilievi tecnici<sup>78</sup>.

---

cesso d'integrazione europea: esse sono frutto di una politica, evidentemente voluta dalla maggioranza politica, forse è più corretto dire dalla maggioranza dei governi rappresentati nel Consiglio Europeo, ma pur sempre norme che possono essere modificate da un diverso orientamento o indirizzo politico nell'ambito delle istituzioni Europee». Peraltro, lo stesso Autore (*ibidem*, 88) citando le opere di Yves Meny e Jean Claude Thoenig, evidenzia «come tra una scelta di tipo politico, una di tipo amministrativo e una di tipo tecnico in natura non esiste alcuna differenza qualitativa: sono infatti convenzioni poste dall'ordinamento giuridico quelle che separano un tipo di decisione da un altro tipo, differenziandole in base alla responsabilità (quanta di tipo politico e quanta di tipo giuridico), ai parametri di riferimento (scelte di opportunità politica, scelte discrezionali, attività vincolata) ecc. Se si potessero rappresentare su un asse da una parte le scelte politiche e dall'altra le scelte tecniche (assumendo che esse coincidano, almeno in parte, con quelle amministrative) e si cercasse di graduare e misurare le caratteristiche di ciascuna, si coglierebbe agevolmente che quelle partizioni hanno solo valenza convenzionale: in "natura" le scelte costituiscono un continuum decisionale che va dalle scelte meno vincolate a quelle maggiormente condizionate da parametri normativi (o tecnico – normativi). In "natura", dal punto di vista dell'analisi dei processi decisionali (che è il punto di vista tipico degli studiosi di scienza dell'organizzazione e, più in generale, dei politologi), le scelte sono sempre e comunque decisioni e quindi rispondono ad una serie di tecniche di verificabilità e di misurabilità, di razionalità rispetto allo scopo, su cui è utile soffermarsi ancora un momento».

<sup>78</sup> Cfr. in tal senso P. VICCHIARELLO, G. DE FILIO, *La strettoia*, Napoli, 2018, 6-7 e *passim*, ai quali si rinvia anche per una articolata rassegna di casi. Gli Autori rilevano come «probabilmente le considerazioni critiche nei riguardi della Ragioneria Generale dello Stato di alcuni esponenti politici nelle aule parlamentari non sono scerve dal merito politico. Il Dipartimento non appare quindi semplicemente come quell'idra che si abbatterebbe sui disegni di legge per neutralizzarne la portata onerosa o per insabbiarne il procedimento di approvazione ma si palesa in realtà più oggettivamente

Tuttavia, la manifestazione più appariscente – dall’angolo visuale qui prescelto – della commistione fra politica e tecnica è probabilmente quella dei c.d. governi tecnici<sup>79</sup>. Nel dibattito giuridico e politologico è diffuso il rilievo che la formula sia, già in sé, equivoca: a prescindere dalla composizione e dal criterio di selezione dei suoi membri, ogni governo è politico in quanto, da un lato, per entrare in carica deve ricevere la fiducia parlamentare o il suffragio popolare, a seconda del sistema; dall’altro lato, assume decisioni vincolanti per la collettività esprimendo opzioni di valore, cioè decisioni politiche<sup>80</sup>.

Le analisi anche di tipo comparatistico hanno evidenziato come, fatta eccezione per i gabinetti interinali destinati solo a traghettare in modo ordinato il Paese alle nuove elezioni, i governi tecnici si formino, quasi sempre con consensi parlamentari assai ampi, con il mandato di

---

come uno dei numerosi attori che può assumere un ruolo fondamentale e dirimente nel percorso di esame di un provvedimento. Un attore che ha nella sua faretra frecce forse più resistenti e più precise di quelle altrui ma non necessariamente più utili e più funzionali [...] L’attività di supporto e verifica parlamentare e governativa nonché il ruolo di verificatore preventivo della qualità e della affidabilità delle leggi fanno assumere alla Ragioneria Generale dello Stato, nell’ambito del procedimento legislativo, il ruolo di attore “primo fra pari”, almeno dal punto di vista squisitamente tecnico, la cui predominanza sembra possa essere intaccata – laddove ve ne sia l’effettiva volontà parlamentare e governativa di intaccarla – solo per mezzo delle scelte strettamente politiche adottate da Parlamento e Governo. Insomma, come a dire che la scure della Ragioneria Generale dello Stato è tagliente e inesorabile fintanto che la volontà e l’abilità parlamentari non trovino il placet dello stesso Esecutivo per schivarne i colpi». Sul ruolo d’istanza tecnica del Ministero dell’economia e delle finanze cfr. M. CUNIBERTI, *L’organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, cit., 54-55.

<sup>79</sup> Solo a titolo di esempio, può farsi riferimento ai numerosi saggi presenti in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., *passim*, che in modo trasversale denotano la centralità del tema nel dibattito attorno alla dialettica fra politica e tecnica. Oltre a essi, anche per ogni ulteriore riferimento bibliografico, possono richiamarsi fra molti: L. MORLINO, *Governo tecnico e cittadini in Italia*, pubblicato nella *pagina dedicata* della Fondazione Bruno Visentini; S. FABBRINI, *Tecnici al governo e governi tecnici: alcune riflessioni comparative sull’Italia*, in *Ventunesimo secolo*, n.1/2015, 65 ss.; N. LUPO, *I “governi tecnici”. Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rass. parl.*, n. 1/2015, 57 ss.; M. VOLPI (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, 2017; C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, 36 ss.; ancora N. LUPO, *Un governo “tecnico-politico”? Sulle costanti nel modello dei governi ‘tecnici’, alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, n. 8/2021.

<sup>80</sup> Si tratta di rilievi piuttosto diffusi: per un riepilogo, cfr. S. FABBRINI, *Tecnici al governo e governi tecnici*, cit., 65 ss. e N. LUPO, *I “governi tecnici”*, cit., 57 ss.

adottare misure che difficilmente incontreranno il sostegno popolare, di recente specie in campo economico e sotto la pressione di vincoli europei<sup>81</sup>. Proprio il largo appoggio politico di cui tali governi godono, almeno al loro insediamento, e la delicatezza dei programmi, in certa misura vincolati dalle circostanze, rendono non implausibile la lettura secondo cui i governi tecnici sarebbero in realtà governi «schermo»<sup>82</sup>, dietro cui la politica, *pro tempore*, si protegge, pur continuando a operare e a esercitare influenze, dopo aver valutato che il costo in termini di consenso di determinate decisioni, in quel momento ineludibili, è superiore al beneficio, in termini di potere, del ricoprire incarichi formali di governo. Il governo tecnico, così, non sarebbe il vertice del momento tecnocratico, ma uno strumento del potere politico per rendersi in tutto o in parte irresponsabile<sup>83</sup>.

<sup>81</sup> Per un'analisi sul piano comparatistico cfr. F. DURANTI, *I governi tecnici in Europa*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., 219 ss. Con specifico riferimento all'Italia, si veda la ricostruzione di N. LUPO, *Un governo "tecnico-politico"?*, cit., 10-11: ««tutti e tre i precedenti governi "tecnici" [Ciampi, Dini, Monti] nascevano infatti dal fallimento di governi "politici" e dalla necessità di intraprendere riforme che quei governi non erano stati o non parevano in grado di realizzare: la riforma elettorale in senso maggioritario, coerente con il referendum abrogativo sulla legge sull'elezione del Senato, appena svoltosi, in esito alla crisi del sistema dei partiti manifestatasi con "Tangentopoli" e in un contesto economico tutt'altro che facile, nell'imminenza dell'entrata in vigore del trattato di Maastricht, nel caso del governo Ciampi; ingenti operazioni di risanamento della finanza pubblica, anche mediante impopolari ma necessarie riforme del sistema pensionistico, nel caso dei governi Dini e Monti, entrambi succeduti a governi a guida Berlusconi, con riferimento ai quali si erano registrati, con modalità varie, uno sfaldamento della relativa maggioranza parlamentare e una palese incapacità di procedere a riforme da tempo invocate (emblematica, nel 2011, la lettera a firma di Trichet e Draghi, con cui appunto tali interventi riformatori venivano sollecitati). Pure nel caso del governo Draghi si tratta ora di porre in essere importanti riforme, sulle quali la precedente maggioranza, venuta meno a causa dello sfilarsi di Italia Viva, aveva faticato non poco a trovare soddisfacenti punti di incontro: quelle richieste per poter usufruire dei fondi stanziati, dall'Unione europea, con il *Next Generation EU*».

<sup>82</sup> Così P. CARROZZA, *Tecnica e politica*, cit., 95: «invece che governi "tecnici" si dovrebbero chiamare governi "schermo", dietro la cui apparente composizione tecnica si nasconde chi non ha idee e il coraggio per affrontare la verità nel confronto con gli elettori».

<sup>83</sup> Cfr., in proposito, S. FABBRINI, *Tecnici al governo e governi tecnici*, cit., 72 ss., che, peraltro, innesta nel ragionamento anche l'elemento, frequente fra quelli che accompagnano la formazione dei governi tecnici, della congiuntura di crisi attraversata dal sistema politico: «sia nelle transizioni "di regime" che nelle transizioni "nel regime", l'assenza di una élite politica democraticamente legittimata e la necessità di

## 5. Fra *politics* e *policies*: prospettive e strumenti compensativi

Volgendo ora lo sguardo alle prospettive del rapporto fra politica e burocrazia e agli strumenti che possono ipotizzarsi per correggerne eventuali sbilanciamenti entro il sistema costituzionale, l'approccio metodologico qui impiegato e le considerazioni sinora sviluppate conducono ad annettere valenza decisiva ai congegni in grado di compensare l'asimmetria informativa fra i due livelli.

A questi fini, viene di nuovo in rilievo il fattore della complessità che caratterizza le democrazie contemporanee, la cui agenda è settata in larga parte su temi ad alto tasso di tecnicismo, da maneggiare in scenari incerti, in rapida evoluzione e caratterizzati da forti nessi d'interdipendenza con attori pubblici e privati di vario tipo a livello globale. Profili ulteriormente accentuati, per gli Stati del Vecchio Continente, dal processo d'integrazione europea, che, almeno sino a ora, ha prodotto un sistema altamente regolativo, a partire dalla *governance* monetaria e finanziaria, ma non altrettanto politico, nel senso tradizionale del termine<sup>84</sup>.

Nella realtà odierna, la lunga stagione della centralità assoluta della *politics* (intesa come contesa per il potere, legata anche alla mobilita-

---

introdurre riforme strutturali hanno condotto all'ascesa di governi tecnici. Privi di condizionamenti elettorali e sostenuti dalla forza della necessità, i governi tecnici hanno potuto introdurre riforme con alti costi sociali e politici, ma ritenute necessarie per creare le condizioni economiche e istituzionali del nuovo regime politico o della nuova configurazione democratica. Il governo tecnico ha così consentito di realizzare quel *blame shifting* necessario per portare a conclusione la transizione o per superare la paralisi istituzionale, proteggendo peraltro l'élite politica in formazione dalla reazione popolare nei confronti di politiche impopolari. Entrambe le fattispecie di transizione hanno messo in luce un paradosso: occorrono governi tecnici al riparo dai condizionamenti elettorali per realizzare riforme strutturali, ma queste ultime difficilmente potranno consolidarsi senza il consenso elettorale promosso da governi non tecnici. Tuttavia, una volta conclusasi la transizione, sia di regime che nel regime, e quindi consolidatesi i nuovi equilibri nel sistema della politica e delle politiche pubbliche, è risultato difficile consolidare le riforme, o ancora di meno introdurre ulteriori riforme strutturali. Anzi, riattivata la competizione elettorale, i nuovi governi non tecnici emersi da quest'ultima sono stati tentati di ridimensionare la portata e gli effetti delle riforme strutturali introdotte dai governi tecnici. Dopo tutto, riforme che hanno alti costi sociali non fanno vincere le elezioni, almeno nel breve periodo. Poiché la formazione di nuovi equilibri sociali richiede tempo, la tendenza a ritornare a quelli preesistenti risulta fortissima. La nuova democrazia ha bisogno del consenso, ma il consenso spesso implica la difesa dello, o il ritorno allo, *status quo*.»

<sup>84</sup> Così S. FABBRINI, *Tecnici al governo e governi tecnici*, cit., 73.

zione del consenso e alla narrazione ideologica o identitaria) pare al tramonto, con l'avvento di una nuova fase in cui le *policies* (cioè, le politiche pubbliche predisposte per affrontare determinate questioni o problematiche) sono almeno altrettanto centrali.

Ciò incide sulla formazione e il reclutamento della classe dirigente politica. Infatti, ove non dispongano di un bagaglio minimo di competenze sufficiente a orientarsi nel cardo e nel decumano della complessità, i politici, a ogni livello istituzionale, avranno sempre maggiori difficoltà a esercitare la funzione strategica di determinazione dei fini e coordinamento degli interessi generali che la democrazia assegna loro; saranno sempre meno autonomi e in grado di indirizzare l'amministrazione e di discernere il condizionamento esercitato dai burocrati, dai tecnici o dagli *stakeholders*; riusciranno a stento a dominare le variabili e i meccanismi del circuito della *multilevel governance*, in cui la capacità decisionale non è meno importante della capacità rappresentativa, e dove la regia collaudata dei partiti nella gestione del potere, prevalente nella dimensione dello Stato nazionale, subisce la contesa di numerosi altri *players* di varia natura<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> In questa chiave, se non si erra, può essere letta anche l'osservazione di G. AZZARITI, *Tecnica, politica, Costituzione*, cit., 115: «da qui possiamo partire per cercare di individuare quel che dovrebbe essere l'obiettivo di ogni buon governo: non separare la tecnica dalla politica, bensì promuovere una politica di competenti che riesca a coniugare sapere e decisione». Di quanto qui si sta dicendo, prova ne sia, secondo S. FABBRINI, *Tecnici al governo e governi tecnici*, cit., 73, che nell'eurozona, di recente, «i ministeri dell'economia sono stati affidati a personale tecnico (il più delle volte formatosi nelle grandi organizzazioni internazionali, come è avvenuto in Italia, Francia, Grecia, Spagna), oppure a politici con forti radicamenti nella comunità dei *policy-makers* (come è il caso della Germania e della Gran Bretagna), al punto da configurare una sorta di diarchia all'interno del governo tra il primo ministro (politico) e il ministro dell'economia (tecnico)». In tal senso spunti anche in M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, cit., 54, e D. CRESCENZI, *I ministri dell'economia e delle finanze in Italia e in Europa: una deriva tecnocratica al tempo della crisi?*, in M. VOLPI (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, cit., 95. Lo stesso Fabbrini (*ibidem*, 77) osserva, sempre con riferimento specifico alla dimensione europea, che «se la *politics* rimane un'attività preminentemente retorica, allora essa non avrà un gran futuro di fronte a sé. Le scelte di *policy* che contano saranno prese altrove, negli organismi intergovernativi o sovranazionali dell'Uem e dell'Ue, ovvero dai paesi più forti al loro interno. Se invece la *politics* recupera il senso strategico della sua azione, riconoscendo alle competenze la loro autonoma tecnicità ma riconducendole ad un progetto unitario comprensibile dagli elettori, allora essa potrà rafforzarsi in quanto riafferma il principio democratico della centralità della politica». In senso analogo a quello indicato nel testo è anche la conclusione di P. CARROZZA, *Tecnica e*

La competenza della classe dirigente, peraltro, gioverebbe all'intera sfera pubblica, ri-orientando il dibattito che in essa si svolge verso dati, temi e argomenti di merito, anziché su polemiche, contrapposizioni retoriche, questioni più appariscenti che sostanziali. Un dibattito pubblico di maggiore qualità può esercitare una influenza positiva, e quasi pedagogica, sull'opinione pubblica<sup>86</sup>, che sarebbe stimolata anch'essa a dotarsi di un bagaglio di competenze per comprendere e interagire nei processi decisionali, o comunque a domandare alla politica un approccio che metta da parte lo *short-termism* e recuperi una prospettiva strategica dallo sguardo lungo. La riduzione dell'asimmetria informativa nei cittadini-elettori, in una sorta di circolo virtuoso fra domanda e offerta politica, rivitalizzerebbe così il funzionamento dell'intero sistema democratico, rappresentando, peraltro, un anticorpo contro il populismo e l'antipolitica<sup>87</sup>.

Nella cornice appena tratteggiata, è possibile inscrivere, senza pretesa di esaustività o di disamina analitica, alcuni strumenti studiati dalle scienze giuridiche e politologiche o emersi nella prassi più recente, che appaiono particolarmente significativi per la nostra indagine.

### 5.1. Evidence-based policymaking, *valutazione delle politiche pubbliche, qualità della regolazione*

La compensazione dell'asimmetria informativa fra politico e burocrate è perseguibile, anzitutto, innestando nel procedimento deliberativo elementi di acquisizione e valorizzazione di dati e statistiche.

Fra i diversi approcci sensibili alla questione, l'*evidence-based*

---

*politica*, cit., 90: «è dunque la complessità, non necessariamente la tecnica in sé e per sé considerata, a dominare la politica e l'amministrazione: e la complessità si domina con la formazione e la conoscenza non solo della "politica", ma (anche e soprattutto) dei problemi e dei vincoli normativi, europei, amministrativi, gestionali, finanziari alle scelte politico-amministrative; senza conoscere i quali è molto difficile fare attività di "posizione di fini", cioè attività politica».

<sup>86</sup> Citando una delle funzioni che – come noto – W. BAGEHOT, *La costituzione inglese* (1867), Bologna, 1995, 143, riteneva proprie del parlamento, chiamato, rispetto alla società, a «migliorarla», insegnando «alla nazione ciò che non sa». Del resto, è piuttosto naturale che ciò si verifichi – afferma sempre Bagehot – in quanto «una grande e libera Assemblea di uomini eminenti non può essere collocata al centro di una società senza modificarla». Sulla importanza, ancora oggi, di tale funzione, cfr. G. PASQUINO, R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, Bologna, 2006, 220 ss.

<sup>87</sup> Spunti in tal senso anche in P. CARROZZA, *Tecnica e politica*, cit., 96.

*polycymanking* ha ottenuto un certo riscontro, sia negli Stati Uniti che in Europa<sup>88</sup>. La teoria assume che, in una realtà complessa, l'impostazione delle politiche pubbliche non possa più poggiare esclusivamente su opzioni ideologiche e pressioni politiche contingenti, dovendo invece privilegiarsi una metodologia che le ricollegli a dati e informazioni misurabili e verificabili in ogni fase del loro ciclo: elaborazione, attuazione e costruzione del consenso intorno a esse<sup>89</sup>.

Quella che, a prima vista, può apparire una “tecnicizzazione” o una “scientizzazione” del procedimento deliberativo muove in realtà dall'intento di conservare la sostanza effettiva della decisione alla politica. La disponibilità di materiali istruttori robusti e al contempo (aspetto non meno dirimente) dotati di sufficiente chiarezza, pertinenza e sinteticità da essere fruibili anche al di fuori della cerchia degli esperti, è necessaria per mappare problemi e soluzioni sul tappeto; operazione per la quale, altrimenti, non resterebbe che affidarsi agli apparati burocratici. Inoltre, la circostanza che l'acquisizione dei materiali in parola avvenga mediante congegni giuridicamente formalizzati la rende, in via di principio, più trasparente e *accountable*, specie se accompagnata dalla pubblicità, laddove l'informalità agevola dinamiche nelle quali è difficile isolare influenze e responsabilità.

Sul piano applicativo, la teoria trova una traduzione negli organi e negli istituti attraverso cui si realizzano l'analisi e valutazione delle

---

<sup>88</sup> Si tratta di un approccio metodologico ben noto soprattutto nel dibattito americano e britannico, secondo cui la formulazione delle politiche pubbliche deve ancorarsi, per quanto possibile, a dati e parametri oggettivi e misurabili: cfr., fra i lavori più recenti, P. CAIRNEY, *The Politics of Evidence-Based Policy Making*, Londra, 2016; J. PARKHURST, *The politics of evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence*, Routledge, Abingdon, Oxon, 2017.

Esempi concreti di applicazione di tale teoria sono rappresentati, per gli Stati Uniti, dalla *Commission on Evidence-Based Policymaking* (CEP) istituita sulla base dell'*Evidence-Based Policymaking Commission Act* del 2016. A livello eurounitario, dalla strategia del Parlamento europeo dal titolo *Evidence for policy-making Foresight-based scientific advice*, consultabile sulla *pagina dedicata* del sito istituzionale. Per la Gran Bretagna, con particolare riguardo alle innovazioni dell'era Blair, cfr. i documenti dello UK *Cabinet Office* dal titolo *Modernising Government e Professional Policy Making for the Twenty First Century*, entrambi del 1999 su cui P. CARROZZA, *Tecnica e politica*, cit., 95.

<sup>89</sup> In proposito P. CARROZZA, *Tecnica e politica*, cit., 95.

politiche pubbliche<sup>90</sup> o si attende alla qualità della regolazione<sup>91</sup>. Gli ambiti principali entro cui esse s’inseriscono sono i procedimenti di produzione delle leggi e degli atti aventi forza di legge. È soprattutto a livello parlamentare, e in particolare a proposito del ruolo che le Camere possono interpretare oggi nella forma di governo e nel sistema democratico-rappresentativo, che tale strumentario dischiude le virtualità più significative. La ri-valorizzazione del Parlamento, da più parti auspicata, non sembra passare per battaglie “di retroguardia”, tese a rivendicare la centralità nel processo di produzione normativa<sup>92</sup>, bensì nel pieno e consapevole esercizio di due funzioni non meno fondamentali. La prima, a monte, è quella d’indirizzo politico, nella co-determinazione delle linee essenziali e dei contenuti qualificanti che il Governo deve sviluppare nelle *policies* e rappresentare davanti alle istituzioni della *multilevel governance*, per prime quelle europee. La seconda, a valle, è proprio quella di controllo e monitoraggio sul raggiungimento degli obiettivi e sull’impatto delle politiche pubbliche, che per una implementazione effettiva richiede l’estrazione ed elaborazione di dati sull’operato degli apparati burocratici provenienti da fonti diverse (e dunque autonome) dalla burocrazia stessa<sup>93</sup>. Questa se-

<sup>90</sup> Entro la ormai ampia letteratura sul tema, possono citarsi fra gli altri, dall’angolo visuale qui assunto, R. BIN, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze ma delle politiche*, in *Le ist. del fed.*, n. 2/2009, 203 ss.; M. MORISI, *Come studiare il Parlamento italiano... e perché*, in P. CARETTI, ID. (a cura di), *Associazione per le ricerche e gli studi parlamentari - Quaderno 2004*, 14; F.S. TONIATO, *Scrutiny, oversight, valutazione delle politiche pubbliche: la dialettica tra policies e politics nel parlamentarismo contemporaneo*, in P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata - Seminario di studi e ricerche parlamentari “Silvano Tosi”*, Roma, 2016, 16 ss.; B. DENTE, G. REGONINI, *Politics and policies in Italy*, in P. LANGE, M. REGINI (a cura di), *State, market and social regulation: new perspectives on Italy*, New York, 2010, 51 ss.; E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale*, cit., 9 ss.; R. LOIERO (a cura di), *Percorsi di politiche pubbliche*, Roma, 2023.

<sup>91</sup> Per una panoramica recente, si rimanda a V. DI PORTO, E. ESPA (a cura di), *L’analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2021*, Napoli, 2022.

<sup>92</sup> Rispetto alla quale paiono ostare una serie di fattori dipendenti da mutamenti strutturali, e difficilmente reversibili, della sfera economico-sociale, oltre che dell’ordinamento giuridico: su questi aspetti, sia consentito il rinvio, anche per ogni ulteriore riferimento, al mio D. DE LUNGO, *Le deleghe legislative inattuata*, cit., 19 ss.

<sup>93</sup> In proposito, appare assai nitido il passaggio di L. VIOLANTE, *Dal Parlamento delle leggi al Parlamento dei controlli*, in *Federalismi.it*, n. spec. 3/2019, 245 ss.: «deputati e senatori devono sfuggire alla idolatria della legge, come unico terreno sul

conda funzione, per larghi tratti ancora poco esplorata, pone sfide affascinanti sia, a livello culturale, alla classe politica, che, a livello organizzativo, alle amministrazioni parlamentari. Tuttavia, mentre queste ultime hanno mostrato una certa attenzione al tema, per la politica non si ignora che sussistano degli ostacoli<sup>94</sup>. Uno è la rincorsa alle decisioni rapide e la pressione delle esigenze comunicative proprie della *politics*, che confligge con i tempi di una meditata articolazione del ciclo delle *policies*<sup>95</sup>. L'altro è il rischio di catalizzare tensioni dentro la maggioranza, creando una rottura fra l'anima parlamentare (che controlla) e quella governativa (controllata), e comunque di privilegiare l'opposizione, fornendole argomenti per l'esercizio della propria funzione di critica ed espressione di indirizzi alternativi.

---

quale misurare la funzione di rappresentanza e l'efficacia dell'azione del Parlamento. Occorre, parallelamente, sviluppare tutte le funzioni di controllo sul Governo che al Parlamento affidano Costituzione, regolamenti parlamentari e leggi ordinarie, studiando la possibilità di specifici poteri di controllo assegnati alle opposizioni. Non si tratta di una funzione secondaria. Tutt'altro. Diventa una funzione essenziale per la stabilità della democrazia in una fase nella quale gli Esecutivi conterranno sempre di più. È più importante approvare una legge o verificare come quella legge è stata applicata? È più importante, dal punto di vista del vigore della democrazia, presentare 100 emendamenti o studiare le relazioni della Corte dei Conti e chiamare il Governo a rispondere di quanto rilevato dalla magistratura contabile? È interessante, a questo proposito, la riforma costituzionale francese del 23 luglio 2008 (*Loi constitutionnelle* n. 2008-724) che ha attribuito alle assemblee parlamentari specifici poteri di controllo sull'azione del Governo, trasformando la valutazione delle politiche pubbliche in una vera e propria funzione parlamentare».

<sup>94</sup> Sebbene si siano già intrapresi dei passi in tale direzione. Non è inutile ricordare, anzitutto, che la riforma costituzionale del 2016, non approvata in sede referendaria, ridisegnava le funzioni del Senato assegnando a esso, fra l'altro, il compito di «valuta[re] le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica[re] l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori [...] verificare l'attuazione delle leggi dello Stato»: al riguardo, cfr. F. BERTOLINI, *Le funzioni delle Camere*, in F.S. MARINI – G. SCACCIA (a cura di), *Commentario*, cit., 23 ss. Vanno poi segnalati, fra gli altri: la riorganizzazione dei servizi di documentazione delle due Camere, che elaborano studi, dossier e ricerche funzionali all'attività dei parlamentari, delle commissioni e dell'aula; l'istituzione dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato, preposto a realizzare analisi e valutazioni delle politiche pubbliche basate sull'esame anche sperimentale dei rischi, dei costi, dei benefici e dell'efficacia; l'istituzione anche al Senato, con la riforma regolamentare del 2022, di un Comitato per la legislazione, preposto fra l'altro alla valutazione d'impatto dei testi (laddove quello della Camera dei deputati si esprime sulla loro qualità). Per una ricostruzione degli sviluppi, così come delle occasioni mancate, cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale*, cit., 79 ss.

<sup>95</sup> Cfr. V. DI PORTO, E. ESPA (a cura di), *L'analisi di impatto*, cit., 19 ss.

In ogni caso, l'impiego degli strumenti qui descritti giova anche al cittadino-elettore e al rendimento complessivo del sistema democratico. La disponibilità di evidenze credibili sui risultati e gli effetti delle politiche pubbliche costituisce il presupposto per attivare in modo consapevole la responsabilità politica, rinforzando la legittimazione democratica del sistema, che così non resta confinata nel moto ascendente dell'investitura popolare, ma riviene anche da quello discendente del controllo<sup>96</sup>. Si è inoltre osservato come la presenza di meccanismi di riflessione attraverso cui il decisore politico si confronta con i risultati delle proprie azioni, può imprimere una prospettiva di autoapprendimento e progresso costante alle istituzioni sotto il profilo della capacità di rappresentare e tutelare gli "interessi durevoli" della comunità<sup>97</sup>.

### 5.2. Il "modello PNRR"

La vicenda del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, all'interno del dispositivo *Next Generation EU*<sup>98</sup>, testimonia per diversi aspetti un concreto inverarsi del metodo di pianificare e programmare l'indirizzo politico per obiettivi, sottoponendone poi a verifica e misurazione il grado di raggiungimento<sup>99</sup>.

<sup>96</sup> Sul fatto che, attualmente, esista una problematica in tal senso, cfr. A. CARDONE, *Il rapporto tra ordinanze del Governo e decreti-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2012, 22 ss.

<sup>97</sup> Cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale*, cit., 9 ss., e nt. 29, anche per i riferimenti, sul punto, a J.A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo, democrazia* (1942), Milano, 1964, 257 ss.; C. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici* (1945), II, Roma, 1974, 366; N. BOBBIO, *Società chiusa e società aperta*, in ID., *Tra due repubbliche: alle origini della democrazia italiana*, Roma, 1996, 87 ss.

<sup>98</sup> Per una disamina complessiva al riguardo, incentrata sui profili e risvolti di ordine costituzionalistico, si rinvia a D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, 2023.

<sup>99</sup> Il tema è evidenziato anche da E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale*, cit., 101 ss.; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., viii, e riferimenti ivi citati, nonché in ID., *I poteri dello Stato italiano*, cit., 7 ss.; spunti preziosi anche in C. GORETTI, *Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame della proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza (Doc. XXVII, n. 18)*, 8 febbraio 2021, 26 ss., il cui testo è disponibile sul [sito istituzionale](#). Su un piano più generale, cfr. A. PALANZA, *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR. Conclusioni e prospettive*, in V. DI PORTO, F. PAMMOLLI, A. PIANA (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, Bologna, 2023 e G. TARLI BARBIERI, *Gli sviluppi della forma di governo sotto la lente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali*, cit., 86 ss.

Questa impostazione, unita alla proiezione su base pluriennale e al carattere della giuridica vincolatività verso il legislatore, e dunque verso i Governi e le maggioranze parlamentari indipendentemente dalla composizione politica e dal ciclo delle Legislature, lascia intravedere nel PNRR una modalità di determinazione dell'indirizzo politico vicina alle teorie "normative", anziché a quelle "esistenziali"<sup>100</sup>. Il Piano infatti, pur non esaurendo certo lo spettro delle finalità e delle politiche che lo Stato può determinarsi a perseguire, investe settori ampi e trasversali, individuando in maniera puntuale, in rapporto a essi, i fini (assi strategici, priorità, *target* e *milestones*), gli strumenti (le tipologie di provvedimenti da adottare) e le risorse (organizzative e finanziarie) da impiegare. Il Piano, così, imprime un condizionamento su ciascuna delle tre fasi – già citate – in cui le principali teorie normative scompongono la formazione dell'indirizzo politico (teleologica, strumentale ed effettuale)<sup>101</sup>, o, in accordo ad altra ricostruzione, sia sulla fase in entrata che in uscita dell'indirizzo politico stesso<sup>102</sup>.

All'evidenza, la peculiarità dell'indirizzo politico stabilito nel Piano risiede, anzitutto, nell'ampio intervento di soggetti esterni, le istituzioni eurounitarie, nella sua determinazione. Si tratta, così, di un indirizzo politico in una qualche misura eteronomo e dunque non più appannaggio esclusivo del decisore politico nazionale, cui pure residuano margini di discrezionalità<sup>103</sup>. Sullo sfondo, è la leva dei contributi e dei prestiti, dei quali lo Stato decide su base volontaria (e politica) di beneficiare, tramite meccanismi di condizionalità e logiche sul prototipo dei *grants in aid*<sup>104</sup>, a estendere anche alle riforme settoriali e

<sup>100</sup> La notazione, in dottrina, è di A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi.it*, n. 18/2021, 251 ss.*

<sup>101</sup> In proposito, T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 136.

<sup>102</sup> Cfr. M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, cit., 245 ss.

<sup>103</sup> Per una riflessione circa le ricadute sull'indirizzo politico, cfr. N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, paper 7 settembre 2022, 14 ss. Una lettura critica è in F. SALMONI, *Recovery Fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, spec. 10 ss. Cfr. volendo anche il mio D. DE LUNGO, *I rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali*, cit., 21 ss.

<sup>104</sup> Figure centrali nelle meccaniche cooperative del federalismo statunitense, i *grants in aid* consistono – come noto – in finanziamenti federali a beneficio degli Stati

di sistema uno schema di negoziazione multilivello dell'indirizzo politico già sperimentato nella *governance* economico-finanziaria<sup>105</sup>. Il carattere spesso spiccatamente tecnico degli interventi implica una forte interrelazione fra politica e burocrazia nella definizione delle *policies*; al tempo stesso, la fissazione di scadenze, *milestones* e *target*, oltre a vincolare la politica a parametri oggettivi, imbriglia la discrezionalità dell'amministrazione, rendendo più difficile per entrambe sottrarsi alle connesse responsabilità.

Il secondo tratto peculiare dell'indirizzo tracciato dal Piano è la sua vincolatività che poggia, in definitiva, su atti e fonti europee, con la conseguente capacità d'imporsi nel nostro ordinamento con l'efficacia loro tipica. Proprio tale caratteristica rende difficile immaginare la proponibilità del "modello PNRR" al di fuori dei meccanismi del diritto europeo. Infatti, ragionando nella prospettiva circoscritta dell'ordinamento nazionale, ove si risalga a quello che – pur ovviamente calato in un contesto storico e giuridico del tutto diverso<sup>106</sup> – appare il più prossimo precedente del PNRR, cioè il «Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70»<sup>107</sup>, approvato con la legge n. 685 del 1967, anche qui la realizzazione degli obiettivi era sì rimessa a future leggi, ma l'impegno era sancito da meri autovincoli legislativi. Nel nostro sistema delle fonti, però, le prescrizioni sostanziali formulate da leggi

---

(spesso chiamati a forme di co-finanziamento), accessibili su base volontaria e condizionati alla realizzazione di specifici programmi o interventi definiti dalla Federazione stessa: per un'analisi e per le coordinate bibliografiche cfr. M. PIERINI, *Federalismo e Welfare State*, in G. D'IGNAZIO, *Il sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America*, Padova, 2020, 221 ss.

<sup>105</sup> Senza trascurare poi il dato che l'art. 10 del Regolamento (UE) 2021/241 crea espressamente una connessione fra le due dimensioni, prevedendo apposite misure per collegare il dispositivo di ripresa e resilienza a una sana *governance* economica.

<sup>106</sup> La cornice storica è quella degli esordi del centro-sinistra organico, con la programmazione economica assunta quale elemento distintivo delle forze socialiste: in argomento, per i riferimenti essenziali, cfr. C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari, 2002, 468; G. SABBATUCCI, V. VIDOTTO, *Storia contemporanea – Il Novecento*, Roma-Bari, 2008, 336 ss.

<sup>107</sup> Il parallelismo è analiticamente sviluppato in M. CLARICH, *Il Piano*, cit., 1029 ss. Per un inquadramento più generale sulla programmazione economica, anche in riferimento al Piano quinquennale italiano, cfr. A. PREDIERI, *Il programma economico 1966-70. Aspetti giuridici*, Milano, 1967, 26 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 1129; M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, 629 ss.; M. CARABBA, *Programmazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, Torino, 1997, 36 ss.

o atti aventi forza di legge anteriori a carico di leggi o atti aventi forza di legge posteriori hanno valore soltanto sul piano politico, potendo essere derogate in modo espresso o tacito<sup>108</sup>: non a caso, il Programma restò per lo più inattuato. Per il PNRR invece – come si è detto – la giuridica vincolatività è assicurata dall’aggancio esterno al diritto europeo, e alla peculiare efficacia che questo produce nell’ordinamento italiano, sul fondamento degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost. Caratteristica, almeno ad oggi, infungibile<sup>109</sup>.

### 5.3. *Il coinvolgimento degli stakeholders nei procedimenti deliberativi*

In chiave complementare va infine considerata l’apertura dei procedimenti deliberativi ai soggetti pubblici e privati portatori degli interessi intercettati dalla decisione, secondo il modello che, nel dibattito costituzionalistico, va sotto il nome di democrazia deliberativa<sup>110</sup>, mentre, per le amministrazioni, specie le autorità indipendenti, si traduce nelle varie forme di consultazione pubblica<sup>111</sup>.

Alcuni studi politologici hanno evidenziato come il coinvolgimento degli *stakeholders* – ai nostri fini – assuma rilievo sotto due profili.

Anzitutto, essi costituiscono per i politici una fonte alternativa, e in ipotesi concorrenziale, di informazioni rispetto agli uffici ammini-

<sup>108</sup> Nella letteratura sul tema, si vedano almeno C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Milano, rist. 1964, 154 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1976, 169 ss.; F. MODUGNO, *Validità (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, 1993, 44 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 90 ss.; S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007, 61; R. GUASTINI, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, Milano, 2010, 250 ss.

<sup>109</sup> In proposito, cfr. ancora il mio D. DE LUNGO, *I rapporti*, cit., 21 ss.

<sup>110</sup> In un panorama di riferimenti bibliografici assai ricco, cfr., anche per ulteriori coordinate, J. ELSTER (a cura di), *Deliberative Democracy*, Cambridge, 1998; R. DE MUCCI, *Micropolitica*, cit., 260 ss.; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, in *Enc. dir.*, Annali IV, Milano, 2011, 274 ss.; A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Roma, 2013; G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, Bologna, 2013; P. VIPIANA, *La democrazia deliberativa a livello regionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2018.

<sup>111</sup> In proposito, per un inquadramento generale, cfr. almeno F. MERUSI, *Democrazia ed autorità indipendenti*, Bologna, 2000, 27 ss. e M. D’ALBERTI, A. PAJNO (a cura di), *Arbitri del mercato*, Bologna, 2010, *passim*. Per uno sguardo alla prassi recente, cfr. C. RAIOLA, *Le consultazioni pubbliche*, in V. DI PORTO, E. ESPA (a cura di), *L’analisi di impatto*, cit., 115 ss.

strativi nei diversi ambiti di *policies*. Ciò spezza il tendenziale monopolio cognitivo della burocrazia e aiuta a compensare l'asimmetria informativa del politico, sia pure nell'assunto che anche gli *stakeholders*, nell'auto-rappresentare i propri interessi, proveranno a orientare la scelta del decisore in senso a sé favorevole, in modo speculare a quanto avviene per la c.d. deriva burocratica.

Inoltre, i portatori d'interessi, in quanto destinatari delle decisioni, offrono un presidio al politico sull'operato dell'amministrazione, controllando e segnalando eventuali devianze o comportamenti opportunistici della burocrazia rispetto agli indirizzi politici<sup>112</sup>. Da qui l'osservazione, formulata sulla base di un calcolo costi-benefici, che il controllo dei politici verso i burocrati si realizza più attraverso «l'allarme antincendio» delle segnalazioni che provengono da elettori e gruppi d'interesse, che non mediante l'oneroso (in termini di tempo e risorse) «pattugliamento di polizia» realizzato con le sanzioni minacciate o irrogate<sup>113</sup>. La stessa presenza di un monitoraggio da parte dei portatori d'interesse induce *ex ante* l'amministrazione a non allontanarsi dalle linee tracciate dal politico, riducendo così la necessità di interventi correttivi *ex post*. Non va trascurato, peraltro, che il coinvolgimento degli *stakeholders* nell'implementazione delle politiche consente ai politici di osservare costantemente il proprio grado di consenso, cruciale ai fini della loro rielezione o promozione a incarichi più prestigiosi<sup>114</sup>.

Il meccanismo qui delineato, in sostanza, iscrive e in parte risolve le problematiche affrontate nella presente analisi all'interno delle dinamiche di competizione fra élites (nella fattispecie, politici, burocrati e portatori d'interessi) che caratterizzano le odierne democrazie pluraliste<sup>115</sup>.

---

<sup>112</sup> Cfr. M. McCUBBINS, R. NOLL, B. WEINGAST, *Structure and Process. Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies*, in *Virginia Law Review*, 1989, 75, 431 ss., anche sulla base degli studi empirici di M. FIORINA, *Congress: Keystone of the Washington Establishment*, New Haven, 1977. Per una ampia disamina, cfr. P. MARTELLI, *Analisi*, cit., 413 ss.

<sup>113</sup> L'immagine, tradotta, è di M. McCUBBINS, T. SCHWARTZ, *Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol versus Fire Alarms*, in *American Journal of Political Science*, 28, 1984, 165 ss., richiamati anche da P. MARTELLI, *Analisi*, cit., 415.

<sup>114</sup> Cfr. ancora P. MARTELLI, *Analisi*, cit., 415.

<sup>115</sup> Sul punto, cfr. almeno R.A. DAHL, *A critique of the ruling elite model*, in *American political science review*, LII, 1958, 463 ss.; J.A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo, democrazia*, cit., *passim*; G. SARTORI, *Democrazia competitiva ed élites politiche*,

\* \* \*

## ABSTRACT

ITA

Il contributo esamina alcune questioni e problematiche di stretto interesse costituzionalistico legate al tema classico del rapporto fra politica e burocrazia, tematizzandole attraverso le “lenti” offerte dalla *rational choice theory*.

La teoria della scelta razionale è un approccio metodologico trasversale e assai diffuso nella politologia, nella sociologia e nell’economia, in accordo al quale tanto il politico quanto il burocrate sono agenti che operano secondo logiche individuali di auto-interesse e massimizzazione dell’utilità personale, fra loro legati da una relazione “di agenzia” – con il politico che funge da principale e il burocrate che ne è agente – caratterizzata, reciprocamente, da asimmetria sia sotto il profilo informativo che degli obiettivi. Assunte come coordinate di analisi proprio la razionalità (limitata) e il rapporto (asimmetrico) di agenzia, si proverà a trattare la dialettica fra politica e burocrazia nel sistema costituzionale italiano, considerando, innanzitutto, le dinamiche di formazione e attuazione dell’indirizzo politico nelle odierne democrazie pluraliste; verranno poi esaminate le modalità di definizione e realizzazione delle policies, con attenzione ai criteri che possono portare il politico ad assumere direttamente oppure a delegare la decisione; più avanti ancora, oggetto di analisi sarà la tendenza endemica del potere a sottrarsi alla responsabilità, con alcuni esempi paradigmatici; infine, si ragionerà intorno alle prospettive del rapporto fra politica e burocrazia e su alcuni congegni per compensare in parte le asimmetrie riscontrate.

EN

The paper examines some issues and problems of strict constitutionalist interest related to the relationship between politics and bureaucracy, thematising them through the ‘lens’ offered by rational choice theory.

The theory of rational choice is a transversal and widespread methodological approach in political science, sociology and economics, according to which both the politician and the bureaucrat are agents who operate according to individual logics of self-interest and maximisation of personal utility, linked to each other by an ‘agency’ relationship – with the politician acting as principal and the bureaucrat as agent – characterised, reciprocally, by asymmetry

---

in *Rivista italiana di scienza politica*, VII, 1977, 327 ss.; G. SOLA, *Élites, teoria delle*, in *Enc. sc. soc.*, Roma, 1993, *ad vocem*.

in terms of both information and objectives. Taking precisely the (limited) rationality and the (asymmetrical) agency relationship as coordinates of analysis, an attempt will be made to deal with the dialectic between politics and bureaucracy in the Italian constitutional system, considering first the dynamics of the formation and implementation of political policy in today's pluralist democracies. It will be then examined the ways in which policies are defined and implemented, with a focus on the criteria that may lead politicians to either directly assume or delegate decision-making; further on, the subject of analysis will be the endemic tendency of power to shirk responsibility, with some paradigmatic examples; finally, it will discuss the prospects of the relationship between politics and bureaucracy and some devices to partially compensate for the asymmetries encountered.



# *Costituzionalismo.it*

*Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)*

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

*ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)*