



Costituzionalismo.it

Fascicolo 3 | 2025

Il Governo dell'episteme.
Profili "strutturali"
di una questione antica

di Marco Bevilacqua

EDITORIALE SCIENTIFICA

IL GOVERNO DELL'EPISTEDE. PROFILI "STRUTTURALI" DI UNA QUESTIONE ANTICA

di Marco Bevilacqua

Docente a contratto presso l'Università degli Studi della Tuscia

SOMMARIO: 1. PREMESSE E PIANO DELL'INDAGINE; 2. *EXPERTISE*, TECNICA E TECNICI: OLTRE LE QUESTIONI DI MERA NOMENCLATURA; 3. IL RAPPORTO NON NECESSARIAMENTE CONFLITTUALE TRA SAPERE SCIENTIFICO E *VIS POLITICA*; 4. LE "INFILTRAZIONI" DELLA TECNICA NEI RAPPORTI INTERORGANICI INTERNI AL MODELLO ORGANIZZATIVO DEL GOVERNO; 5. L'ESTERNALIZZAZIONE DEL SAPERE TECNICO E ORGANI TECNICI POLITICIZZATI: 5.1 I COMITATI TECNICO-SCIENTIFICI E LE COMMISSIONI DI ESPERTI; 5.2 LA COMPOSIZIONE DEGLI UFFICI TECNICO-POLITICI; 6. PROPOSIZIONI PER UN REGIME GIURIDICO A FONDAMENTO DELLA POLITICA EPISTEMICA, TRA FLESSIBILITÀ E FRAMMENTARIETÀ.

1. Premesse e piano dell'indagine

Il tema dell'implementazione delle competenze tecnico-scientifiche nell'ambito dell'esercizio del potere esecutivo rinvie le proprie origini in due risalenti, ancorché principali, orientamenti: da un lato, coloro che esaltano la rilevanza del fondamento scientifico per la risoluzione di situazioni complesse, aderendo all'impostazione – detta anche «movimento tecnocratico»¹ – che privilegia l'inquadramento dell'*expertise* in un'ottica fiduciaria²; dall'altro lato, chi³ teme non solo

¹ Fra tutti, T. VEBLEN, *The engineers and the Price System*, New York, 1963 (prima pubblicazione, 1921). Per la verità, si deve dar conto dell'esistenza di numerose posizioni intermedie. Sul punto cfr. C.I. NASS, *Bureaucracy, Technical Expertise, and Professionals: A Weberian Approach*, in *Sociological Theory*, n. 4(1)/1986, pp. 61 ss. secondo cui la competenza tecnica è ritenuta insufficiente per legittimare l'intervento pubblico dell'autorità (anche se può costituire la fonte del potere) e svolge solo un ruolo indiretto.

² In questo senso è riconducibile l'espressione coniata da A. LUNDQVIST, K. PETERSEN (a cura di), *In Experts We Trust: Knowledge, Politics and Bureaucracy in Nordic Welfare States*, Odense, 2010 per cui «*in experts we [must] trust*».

³ Cfr. J. BURNHAM, *The Managerial Revolution: What is Happening in the World*,

l'eccessiva influenza della scienza sulla sfera politica, la quale non possiederebbe, in linea di principio, le idonee conoscenze per stabilire se il contributo scientifico sia effettivamente utile – né è tenuta a possederle⁴ –, ma confuta, altresì, la stessa fondatezza delle evidenze empiriche⁵. Quest'ultima prospettiva si conforma all'idea per cui l'ingresso della tecnica e della conoscenza scientifica, nelle maglie degli organi deputati all'esercizio del potere esecutivo, può comportare un disallineamento nello svolgimento dell'attività di governo, specialmente con riguardo alle conseguenze strutturali⁶ scaturenti dai rapporti potenzialmente sbilanciati «tra soggetti portatori di competenza tecnica e soggetti portatori di legittimazione democratica»⁷.

New York, 1941, il quale paventò l'avvento di una nuova classe dirigente che avrebbe dominato il mondo a seguito dell'industrializzazione dell'economia nella seconda metà del secolo scorso: sul punto v. pure M. GILAS, *La nuova classe*, Bologna, 1957. Dal settore giornalistico, sia consentito citare fra i moltissimi contributi G. RIOTTA, *Se la democrazia riesce a smentire esperti e propaganda elettorale*, in *La Stampa*, 5 marzo 2020, e J.L. RILEY, *Spare Us More of the Arrogance of 'Expertise'*, in *The Wall Street Journal*, 1° settembre 2020.

⁴ Si è argomentato che il *punctum dolens* del rapporto tra tecnica e politica – e, di riflesso, tra tecnica e amministrazione – risieda nella formazione e nella preparazione “tecnica” della classe politica: cfr. P. CARROZZA, *Tecnica e politica: la necessaria complementarietà*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale di Como, 20 novembre 2015, Napoli, 2016, pp. 81 ss., p. 91. Ora, per governare un Paese innanzi all'accresciuta complessità sociale sarebbe buona norma possedere una preparazione non solo politica, bensì anche economica, giuridica, amministrativo-gestionale. Tuttavia, non è strettamente necessario, per essere un buon politico, avere una conoscenza adeguata su tutti e tre gli ambiti. Al contrario, il “politico” ben può avvalersi di consulenti, tecnici ed esperti per sopperire a tali lacune. In questo caso, difficilmente potrebbe ritenersi “tecnico” un governo in cui le decisioni di un ministro siano assunte sulla base pressoché integrale delle relazioni tecniche predisposte dagli uffici di diretta collaborazione, dai comitati o dalle commissioni di studio – sebbene sia più probabile che il ministro si affidi in via esclusiva ai primi.

⁵ In questo senso, cfr. S. PENSABENE LIONTI, *Notazioni metodologiche in tema di scienza politica*, in *Il Politico*, 1977, pp. 250 ss. il quale ha affermato che «c'è da stare in guardia (ancora una volta) contro gli errori in cui la scienza può incorrere, laddove, allentando il senso critico, rischia di confondere una modellistica sintattica con la realtà che bisognerebbe comprendere e perciò descrivere» (p. 252).

⁶ Per questo approccio si rinvia all'impostazione definita da G. GUARINO, *Qualche riflessione sul diritto amministrativo e sui compiti dei giuristi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1970, pp. 955 ss. ove il diritto figura come mezzo di organizzazione, e la tecnica coadiuva alla progettazione giuridica dell'organizzazione pubblica.

⁷ S. BOLOGNINI, *Il rapporto tra autorità politica e direzione tecnica nelle odierni politiche del diritto*, Padova, 2012, p. 34 che richiama G. D'ALESSIO, *Convergenze e*

Il tema in discorso rileva soprattutto per l'incidenza strutturale della integrazione dell'*expertise* nel modello organizzativo del Governo sulla «definizione dei programmi operativi strategici generali, attraverso un ruolo attivo nella fase di interpretazione dei bisogni dei differenti gruppi sociali»⁸.

Il problema che ne deriva è riconducibile all'ambiguo rapporto che emerge tra sapere scientifico e competenza politica nell'ambito dei processi di adozione delle *policy* pubbliche. Secondo una parte della dottrina, sono le competenze tecniche a essere modellate dalla sfera politica⁹, e non l'inverso, in quanto quest'ultima sarebbe «incapace di governare in profondità i processi economici e sociali»¹⁰. A questo riguardo, Giuseppe Guarino aveva già autorevolmente evidenziato le ripercussioni che possono scaturire dalla carenza di una normativa che regoli i rapporti tra tecnici e politici: affinché questi siano efficienti è necessario «che i tecnici non esorbitino dalle loro specifiche competenze», e a questo fine «devono essere elaborate discipline giuridiche, che mentre ne facilitano l'utilizzazione, ne subordinino rigidamente il volere alle decisioni dei politici»¹¹. Nondimeno, specie nell'ultimo decennio, comeemergerà dalle evidenze empirico-casistiche riportate nel prosieguo dell'indagine, l'integrazione della tecnica nella politica è divenuta talmente frequente e stabile da esacerbare l'assenza di un quadro normativo di riferimento che garantisca l'equo bilanciamento¹² tra la scientificità delle decisioni politiche e il paventato «potere d'influenza»¹³ espresso dall'*expertise*.

divergenze nell'evoluzione dei sistemi amministrativi europei, in M. Di BENEDETTO (a cura di), *Istituzioni, politica e amministrazione. Otto paesi europei a confronto*, Torino, 2005, pp. 176 ss.

⁸ L. EINAUDI, *Prediche inutili*, Torino, 1955, p. 334.

⁹ J. CHRISTENSEN, *When bureaucratic expertise comes under attack*, in *Public Administration*, 2022, p. 13.

¹⁰ M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, atti del Seminario annuale di Como, 20 novembre 2015, Napoli, 2016, pp. 45 ss., p. 80.

¹¹ G. GUARINO, *Tecnici e politici nello Stato contemporaneo*, in Id., *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, 1962, p. 28.

¹² Questa problematica è più tangibile in contesti privi dell'adeguata «perizia professionale» (A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Milano, 2018, p. 105), alla luce del quale al diritto spetta il compito di «rinvenire il giusto bilanciamento ordinamentale» (p. 119).

¹³ Sul tema, cfr. S. CASSESE, *Le strutture del potere*, Roma-Bari, 2023, spec. p. 6.

Sul punto, nella letteratura non si riscontrano posizioni d'equilibrio. Ad esempio, secondo Guarino le regole giuridiche di cui si auspicava l'introduzione, e delle quali si è ancora in attesa, dovrebbero subordinare «rigidamente il volere [tecnico] alle decisioni dei politici»¹⁴. Questa impostazione rischia di ridurre il problema a una questione di determinazione delle formule relazionali tra tecnica e politica. In effetti, l'individuazione di un regime¹⁵ giuridico volto a regolare l'integrazione dell'*expertise* nelle maglie dell'organizzazione del potere esecutivo non è finalizzata a tipizzare la separazione dei due campi, né a impedire l'apprendimento delle conoscenze da parte del decisore politico¹⁶ – che è già un esperto dell'ambito che gli pertiene –, quanto piuttosto a fornire certezza innanzi alle commistioni ambigue derivanti da interferenze strutturali a fronte di interventi di natura tecnica. Non deve ritenersi casuale la mancanza di uno statuto poiché, talvolta, un'eccessiva normazione dei fenomeni, come quello tecnico-burocratico, potrebbe produrre l'effetto contrario di influenzare l'opera degli esperti verso una più o meno ampia politicizzazione dei risultati scientifici, in quanto le «*règle de circulation de l'information*»¹⁷ sono proprie del campo politico-amministrativo.

Sono molteplici i punti di vista da cui osservare il fenomeno della miscelazione tra tecnica e politica, benché in generale convenga evidenziare tre diversi ma interconnessi profili: *formale*, che attiene al procedimento di formazione dell'indirizzo¹⁸ politico-amministrativo impartito dal Governo, come sancito dall'art. 95, II c., Cost.; *sostan-*

¹⁴ G. GUARINO, *Tecnici e politici*, cit., p. 28.

¹⁵ Tale questione era stata già posta, con altre espressioni, da R. FERRARA, *Scienza e diritto nella società del rischio: il ruolo della scienza e della tecnica*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, pp. 63 ss. che concludeva il suo elaborato ponendo il seguente quesito: «entro quali limiti, e con quali caratteri, le convinzioni e le proposte che provengono dal mondo dei saperi esperti, e che sono in quanto tali espressione di una discrezionalità tecnico-scientifica che interfaccia con la politica, sono in grado di condizionarla in modo importante e magari persino conformativo e risolutivo?» (p. 77).

¹⁶ In questo senso, sia consentito rinviare ad ARISTOTELE, *Le tre etiche*, I - *Eтика Nicomachea*, Milano, 2008, secondo cui «il fine [del giovane, che non ascolterà gli anziani parlare di politica] non è la conoscenza ma l'agire» (p. 437, 1905a). Invero, a prescindere dall'età, è l'esperienza che rende, invece, più saggi e a fronte di una politica sempre più succube delle trasformazioni sociali, incapace di porvi rimedio o di anticiparle, il contributo e l'ausilio degli esperti si dimostra indispensabile.

¹⁷ M.-A. HERMITTE, *L'expertise scientifique à finalité politique, réflexions sur l'organisation et la responsabilité des experts*, in *Justices*, 1997, pp. 79 ss.

¹⁸ E. PICOZZA, *L'attività di indirizzo della pubblica amministrazione*, Padova,

ziale, riferito all'atto che contiene l'indirizzo politico-amministrativo, e ai relativi effetti; *strutturale*, che riguarda la composizione degli organi deputati all'adozione dell'atto di indirizzo e al soggetto che è tenuto ad adottarlo.

Infine, i rapporti tra tecnica e politica possono essere interpretati anche rispetto ai binomi "integrazione interna-integrazione oggettiva", che vuol mettere in evidenza l'esistenza o meno di governi e di ministri tecnici¹⁹, e "integrazione esterna-integrazione soggettiva", per

1988, pp. 35-43, individua cinque significati generali applicabili al concetto di indirizzo che conviene richiamare schematicamente:

a) *scelta pura e semplice*, come sinonimo di decisione. In questo caso, l'indirizzo designa solo l'atto terminale del processo di formazione della decisione;

b) decisione *continuata/reiterata* e vincolante per i soggetti che debbono attuarla;

c) *direzione* (in ragione della natura dell'atto – direttiva – che la contiene). Sicché, l'indirizzo politico sarebbe usato per indicare la direzione politica dello Stato attraverso il Governo, mentre l'indirizzo amministrativo come sinonimo di direzione politica degli affari generali della pubblica amministrazione (in questo senso, senza pretesa di completezza, cfr. G. MARONGIU, *La direzione nella teoria giuridica della organizzazione amministrativa*, Milano, 1965, nonché Id., *Gerarchia, ad vocem*, in *Enc. dir.*, XVIII, Milano, 1969, pp. 616 ss.; S. D'ALBERGO, *Direttiva, ad vocem*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, pp. 603 ss.

d) *coordinamento*, come strumento per assicurare unità di azione ai vari centri di riferimento pubblico degli interessi. In quest'ambito rientrano anche gli indirizzi di programmazione o programmatici del CIPE. Secondo un'autorevole dottrina, il programma si caratterizza soprattutto come «strumento tipico di disciplina di una attività» (F. BENVENUTI, *Appunti di diritto amministrativo*, Padova, 1959, p. 130). In secondo luogo, il programma funge da «elemento misuratore» (E. PICOZZA, *L'attività di indirizzo*, cit., p. 40) dell'attività stessa (su questo punto si innestano anche le tesi di U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Padova, 1964, p. 248 e nota 25, p. 251). Per Picozza, mentre il potere di piano o potere di programma costituiscono un modo molto attuale di esercizio del potere amministrativo, viceversa, «quando si tratta dell'indirizzo si pensa alla determinazione della regola per l'esercizio dell'attività, ma non alla potenzialità di strumento misuratore in senso orizzontale o verticale della attività stessa» (p. 40);

e) *influenza*, cioè come potere di coordinamento in ordine ad altri comportamenti (M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, pp. 98 ss., spec. p. 137).

In modo condivisibile, secondo Picozza i due significati più importanti sono quelli *sub a* e *b*), mentre quelli *sub c*) e *d*) sono imprecisi e fonte di confusione fra diverse categorie giuridiche; infine, *sub e*) interessa la politologia e la sociologia dell'organizzazione. Sicché, l'indirizzo può essere definito come «predeterminazione dei fini (anche strumentali) e dei mezzi, sia organizzativi che funzionali, della attività dei soggetti destinatari» (E. PICOZZA, *L'attività di indirizzo*, cit., p. 43).

¹⁹ È nota la separazione tra le due sfere del potere esecutivo, sebbene talvolta

registrare l'influenza sul potere esecutivo di organi tecnici *ad hoc* normalmente esterni al modello tradizionale del Governo.

Quanto osservato manifesta la complessità stratificata del tema oggetto dell'odierna indagine, che sarà diretta a tentare di sviluppare nel prosieguo della trattazione le seguenti questioni: cosa accade al modello tradizionale del Governo quando "entra in contatto" con l'*expertise*? Esiste uno statuto giuridico applicabile per regolare i rapporti tra politica e tecnica? Quali conseguenze ne derivano per l'esercizio del potere esecutivo?

Queste domande non concernono il *si* ma il *quo* e il *quomodo* dell'integrazione epistemica²⁰, ovvero delle conoscenze abilitanti a compiere determinate attività o compiti, nell'attività di governo.

All'esclusione del filone ipotetico circa l'integrabilità della tecnica fa da contraltare il convincimento per cui la politica, nella guida dello stato amministrativo²¹, non può fare a meno di avvalersi dei tecnici.

queste rischino di trovarsi in conflitto: in questo senso, si cfr. F.S. NITTI, *Meditazioni e ricordi*, Milano, 1953, come richiamato da S. CASSESE, *Le strutture del potere*, cit., p. 86, secondo cui «i Ministri inesperti sono quelli che hanno per abitudine di far cadere tutta la responsabilità sulla burocrazia e di dire che gli impiegati non valgono nulla e così danno prova della loro incapacità, cioè di non saper utilizzare gli uomini secondo le loro attitudini». Anche di recente si è ribadita la disattenzione prestata dalla sfera politica rispetto al funzionamento della macchina dello Stato: in questo senso, cfr. E. GIOVANNINI, *I ministri tecnici non esistono*, Roma-Bari, 2023 secondo cui «uno dei ruoli fondamentali di un ministro è quello di far funzionare bene l'amministrazione che gli viene affidata, ruolo spesso considerato secondario dai ministri "politici"» (p. 28).

²⁰ Questa operazione può dar luogo alla cosiddetta "epistocrazia", che corrisponde all'incremento delle competenze tecniche dell'amministrazione, ed è inversamente proporzionale alla tecnicità nella sfera politica. Tanto più sono competenti i membri dell'amministrazione, tanto meno sarà necessario che lo siano i politici. Sui rapporti tra la politicizzazione della tecnica e la tecnocrazia in ambito europeo cfr. C.M. RADAELLI, *Idee e conoscenza nelle politiche pubbliche europee: tecnocrazia o politicizzazione?*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1999, pp. 517 ss. Sui rapporti tra amministrazione e tecnica, cfr. fra i molti F. MERLONI, *Le attività conoscitive e tecniche delle amministrazioni pubbliche. Profili organizzativi*, in *Dir. pubbl.*, 2013, pp. 481 ss.

²¹ E. PICOZZA, *L'attività di indirizzo*, cit., 1988, secondo cui l'indirizzo amministrativo attiene a un potere governativo differente dal potere amministrativo in senso stretto, in quanto il primo è finalizzato alla «formazione dello stato amministrativo» (p. 76). Conseguentemente la nota distinzione tra amministrazione attiva, afferente all'indirizzo governativo in generale, e amministrazione passiva che concerne l'esercizio del potere amministrativo vincolato all'osservanza dell'indirizzo impartito dai vertici politici.

D'altronde, è indubbio il contributo che la tecnica può fornire alla politica, poiché in determinati contesti una decisione senza fondamenti scientifici rischierebbe di contenere soluzioni inefficaci o non sufficientemente aderenti alla circostanza problematica²².

Gli interrogativi circa le ragioni a sostegno dell'importanza di implementare il modello di governo democratico con la conoscenza degli esperti assume una rilevanza tangibile a fronte della *complessificazione*²³ della società civile per cui è richiesto un adeguamento ordinamen-

²² Il filosofo Emanuele Severino ha affermato in modo condivisibile che la tecnica è destinata a diventare il principio regolatore di ogni materia, la volontà che regola ogni altra volontà. In tema cfr. pure N. IRTI, E. SEVERINO, *Dialogo su diritto e tecnica*, Roma-Bari, 2001, pp. 14-15; cfr. pure E. SEVERINO, *Téchne. Le radici della violenza*, Milano, 2002 secondo cui «la funzione originale della tecnica è di essere uno strumento di eccezionale efficacia per promuovere un certo ordinamento economico-sociale» (p. 225). «Inizialmente, la tecnica è un mezzo che ha come scopo una ideologia (borghese, socialista, cristiana). Ma, rapidamente, l'efficacia e l'importanza di questo mezzo spingono le ideologie a organizzare la società in modo che lo sviluppo della tecnica sia ostacolato il meno possibile e il più possibile agevolata la sua applicazione alla risoluzione dei problemi economico-sociali. [...] La tecnica diviene così lo scopo dell'ideologia»; in altri termini, «la tecnica è la capacità, scientificamente controllata, di produrre e distruggere le cose» (*ivi*).

²³ Sul tema, cfr. senza pretesa di completezza N. LUHMANN, *Concetti di politica e «politicizzazione» dell'amministrazione*, in G. Gozzi (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato. Tendenze del dibattito in Germania e in USA*, Firenze, 1980, pp. 70 ss.

Sotto il profilo dell'incremento del grado di complessità raggiunto dalla plurale articolazione del potere esecutivo in veste di «Stato interventista», cfr. M.S. GIANNINI, *Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia*, in *Riv. it. sc. giur.*, 2018, pp. 15 ss., spec. p. 18, già pubblicato in *Riv. dir. comm.*, 1959, pp. 313 ss., nonché *Id.*, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Il Politico*, 1977, pp. 205 ss., spec. p. 211; più di recente, sull'intarsio con la complessità scientifica, v. pure G. POLIZZI, *La complessità tra epistemologia e scienze*, in *Iride*, n. 1/2004, pp. 79 ss. secondo cui l'elaborazione dei modelli che afferiscono all'ambito delle cosiddette «scienze del complesso» si fonda sul concetto di «causalità circolare (o feedback)» (p. 85). Un altro profilo di complessità concerne le varie modalità di interazione – ed è l'oggetto della presente analisi – tra «politici, burocrati, portatori di interessi, esperti, media»: così, S. CASSESE, *Le strutture del potere*, cit., p. 188.

Pur con riferimento ai problemi connessi alla globalizzazione, è stato delineato che la complessificazione si è mossa da «un'architettura a una trama»: l'utile immagine che questa espressione restituisce consente di evidenziare l'instabilità che attraversa le strutture decisive dei soggetti statali. Così, M.R. FERRARESE, *Poteri nuovi*, Bologna, 2022, pp. 76 ss.

La tesi espressa da N. LUHMANN, *Concetti di politica*, cit., prevede che (p. 80): 1) con l'aumento della complessità della società, il rapporto tra questa con i sistemi politici può essere posto solo in forma di «riflessione funzionale»; 2) la riflessione,

tale che interessi sia la sfera politica sia gli apparati amministrativi. La complessità della regolazione dei mercati finanziari, l'organizzazione del sistema pensionistico, gli effetti della tassazione o quelli derivanti dai rischi climatici sono ormai domini degli esperti.

Giova precisare che la presente analisi non contemplerà le questioni inerenti alla formazione della volontà politica del Governo, che attengono ad altri campi di ricerca, ma si concentrerà sull'influenza che la tecnica può generare sui profili strutturali del potere esecutivo, scevra da qualsivoglia giudizio di valore ideologico sulla bontà della contaminazione epistemica. Per tale ragione è opportuno evidenziare sin d'ora che questa ricerca non ha la finalità di ricostruire lo sconfinato dibattito in materia di organizzazione costituzionale del Governo, ma di identificare, piuttosto, gli orientamenti tradizionali della giuspubblicistica italiana al fine di vagliare il modo in cui gli organi governativi possono essere soggetti a mutamenti a fronte dell'«integrazione tecnica».

Sotto il profilo metodologico, le considerazioni necessariamente teorico-normative rispetto ai modelli organizzativi «alternativi» – *rectius*, «alterati» – di Governo in seguito all'esigenza di ricercare all'esterno le opportune conoscenze scientifiche per la gestione di finalità di interesse generale saranno supportate da un approccio casistico.

In questa prospettiva, l'esame della composizione degli organi tec-

anche quella politica, è possibile solo come processo interno al sistema, poiché la complessità del sistema esclude un intervento esterno. Altrimenti detto, «un'analisi esterna presupporrebbe un sistema di più elevata complessità, che non può essere soddisfatto nemmeno dalla scienza nella sua totalità» (p. 80).

Secondo uno studio giuridico, l'*evidence-based rule-making* «è la forma che oggi sta assumendo [...] la risposta al dilemma della complessità» (E. D'ORLANDO, *Politica, tecnica e scienza: il sistema delle fonti di fronte al dilemma della complessità*, in *Dir. amm.*, 2021, pp. 713 ss., p. 747), poiché ingloba nell'*iter* di formazione del potere politico il parametro tecnico-scientifico, sia come supporto conoscitivo e/o valutativo, sia dal punto di vista strutturale, ovvero ricorrendo anche a soggetti regolatori privati come le agenzie di *rating* e a soggetti internazionali come l'*International Organization for Standardization* (ISO). Questo orientamento, per quanto abbia individuato un lucido punto di connessione tra politica e tecnica, si concentra solo sul profilo oggettivo, ovvero sulla tecnicità delle norme che assumono così una connotazione «universale poiché fondata sui risultati della scienza e delle sue applicazioni» (Id., cit., pp. 722-723). Sul punto di vista della produzione di norme tecniche cfr. pure A. FACHECHI, *Attività di normazione tecnica tra scientismo e valutazione politica*, in P. PERLINGERI (a cura di), *Sulle tecniche di redazione normativa nel sistema democratico*, Napoli, 2010, pp. 283 ss.

nici, sia interni che esterni alle strutture del Governo, sia collegiali che monocratici, è prodromico a stabilire il grado di ingerenza o influenza della politica riguardo al sapere scientifico, e viceversa.

Stante l'intricato e ampio spettro d'indagine del tema che si intende affrontare, la ricerca sarà suddivisa idealmente in tre sezioni. In prima battuta, si prenderanno le mosse dalle questioni semantiche legate all'*expertise*, ai tecnici e alla tecnica. Nella seconda sezione si osserveranno le ricadute dell'integrazione della tecnica sulle varie aree organizzative del Governo, al fine di evidenziare le variazioni strutturali che ne scaturiscono, e l'incidenza sui rapporti interorganici alla luce dell'esercizio del potere direttivo e di coordinamento²⁴. In anticipazione di quanto verrà approfondito in forma di rassegna nella terza parte, saranno esaminati i principali modelli organizzativi attraverso cui la tecnica, concretamente, entra in contatto con la politica nello svolgimento di funzioni peritali, di ausilio e consulenziali, corrispondenti ai: a) tecnici come membri del Governo, e in tal caso si verifica una completa confusione fra la figura dell'esperto e quella del politico; b) comitati, commissioni e osservatori, che restano integralmente al di fuori delle strutture di governo; c) vertici (e la compagine) degli organi di diretta collaborazione²⁵ che sono tecnici integrati nell'organigramma dei dicasteri, ma amministrativamente separati da questi.

²⁴ V., in particolare, l'art. 95, I c., Cost. per cui il Presidente del Consiglio dei ministri «dirige la politica generale del Governo [enfasi aggiunta]» e *coordina* «l'attività dei ministri».

²⁵ Gli uffici di diretta collaborazione sono inquadrati come organi a «supporto alla [...] attività di responsabile, per il governo, della politica settoriale» di uno specifico dicastero: così, H. CAROLI CASAVOLA, *L'amministrazione centrale*, in *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, Milano, 2008, pp. 1 ss., pp. 28-29. Si tratta di uffici di raccordo tra l'indirizzo politico, spettante al ministro, e la gestione amministrativa, spettante ai dirigenti. La crescente complessità delle questioni ha comportato l'ampliamento, in modo incontrollato, delle dimensioni di questi uffici.

Quando si parla di organi di diretta collaborazione, il ministro è dotato di una propria autonomia il quale, sebbene debba uniformarsi alle deliberazioni del Consiglio anche qualora non dovesse condividerne i contenuti, è il solo che può formare l'atto di esecuzione della deliberazione consiliare (così cfr. F. CUOCOLO, *Il governo nell'esperienza repubblicana*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Cinquantenario della Repubblica italiana: Giornate di studio sulla Costituzione*, Roma, 10-11 ottobre 1996, Milano, 1997, p. 195).

2. *Expertise, tecnica e tecnici: oltre le questioni di mera nomenclatura*

Come anticipato, il ricorso alla tecnica da parte del decisore politico non segue regole generali e precise e, pertanto, può essere utile delimitare il campo di indagine prendendo le mosse dall'analisi dei concetti semanticci che qui interessano.

Il termine *expertise* rinvie le proprie origini nel verbo latino *experiri*, ossia “sperimentare”. I dizionari linguistici italiani equiparano l'*expertise* alla perizia, alla stima. Differente è, invece, il significato conferito al lemma dal dizionario di lingua inglese di Cambridge: «*special knowledge or skills that have been gained through training or experience*». Dunque, l'*expertise* coincide con la competenza, che consegue alla sommatoria delle “maestrie” apprese a seguito di numerosi tentativi nello svolgimento di una particolare attività. In questi termini, l'esperto è colui il quale è dotato di particolari conoscenze, l'*expertise* appunto. Si tratta di una figura che deve essere in grado non solo di padroneggiare un campo a livello teorico, ma anche di mettere in pratica quanto appreso. A quest'ultimo riguardo, l'esperto acquisisce le conoscenze e metodologie attraverso il raffronto tra i risultati scaturenti dalle sperimentazioni autonome effettuate nel proprio campo d'analisi e lo studio di quelle effettuate da altri esperti accreditati dalla comunità scientifica di appartenenza.

Diversamente, l'*expertise*²⁶ si fonda su una concreta articolazione della competenza²⁷, dalla teoria alla *mise en œuvre*, oltre a due ulteriori criteri identificativi: la netta cesura tra gli esperti e i *common practitioners*²⁸; la legittimazione dell'azione degli esperti.

²⁶ Un'altra definizione di *expertise*, anche se limitatamente al contesto del settore del diritto ambientale, pone in correlazione il suo contenuto e l'uso che il decisore politico può farne. In questo senso cfr. E. FISHER, *The Rise of Transnational Environmental Law and the Expertise of Environmental Lawyers*, in *Transnational Environmental Law*, n. 1(1)/2012, pp. 43-52 la quale si riferisce al concetto di *expertise* giuridica come il possesso di un sufficientemente elevato grado di conoscenza, competenze ed esperienza in un determinato campo.

²⁷ Un'impostazione simile identifica l'*expertise* nella capacità di svolgere un determinato compito e non in uno specifico soggetto portatore, fornendo un inquadramento fondato sull'oggetto anziché sulla dimensione soggettiva: così cfr. D. CASELLI, *Esperti. Come studiarli e perché*, Bologna, 2000, spec. p. 25.

²⁸ «*Les modalités de production, l'espace de validation et les formes de traçabilité respectives de production des énoncés*» distinguono nettamente l'*expertise* dalle altre

Perciò, conviene dapprima esaminare la figura dell'esperto e il conseguente grado di influenza che può generare sulla capacità decisionale del *policy maker*, per vagliare in seconda battuta i modelli di integrazione della tecnica – e dunque dei tecnici – nella sfera politica.

Orbene, la nozione di "esperto"²⁹ è stata sviluppata nel XVII secolo in Francia e, con i dovuti adattamenti, può risultare ancora oggi attuale. Le prime figure di "esperti per professione" coinvolte dall'amministrazione pubblica furono i membri dell'*Académie des sciences*, fondata nel 1666 e concepita come un laboratorio di sviluppo delle forme di cooperazione tra gli scienziati e l'autorità pubblica. Dopodiché fu la volta degli ingegneri³⁰ e dei professori ordinari presso l'*École nationale des ponts et chaussées* (1747). In questo senso giova richiamare l'esempio dei corpi tecnici dei *Corps des mines* (1781), istituiti al fine di razionalizzare la produzione merceologica derivante dagli scavi minerari e implementare l'analisi chimica delle materie prime. La dottrina francese ha individuato due modalità attraverso cui la competenza può assumere rilevanza³¹: a) quella scientifica, e che resta tale per la comunità in cui essa è condivisa; b) quella tecnico-giuridica, a seguito della scelta operata dal politico, dall'amministratore o dal giudice di fondare le proprie decisioni su presupposti scientifici.

In Italia, sino al XIX secolo la ricerca scientifica è stata prevalentemente finanziata e promossa dalla sfera pubblica, «o fatta direttamente da uffici delle amministrazioni militari, o fatta nelle Università e se-

conoscenze (E. RÉMY, J. ESTADES, *Santé et environnement: des situations d'expertise contrastées*, in C. GILBERT (a cura di), *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, Parigi, 2002, p. 236).

²⁹ Sulla nozione di esperto e di *expertise* cfr. pure H.J. LASKI, *The Limitations of the Expert*, in *The Fabian Tracks*, n. 235/1931, p. 4.

³⁰ Per G. GUARINO, *Tecnici e politici*, cit., i tecnici si distinguono in due categorie: gli ingegneri, i fisici, i matematici, gli statistici, gli economisti, i sociologi, gli psicologi, «cioè gli scienziati e tutti coloro che applicano a fini pratici le acquisizioni di una scienza» (p. 4); gli amministratori delle società private o statali, dirigenti, gli esperti della finanza, i burocrati dei gradi più elevati. In questo senso, l'Autore richiama J. BURNHAM, *The Managerial Revolution*, cit.

³¹ Per la bipartizione v. M.-A. HERMITTE, *L'expertise scientifique*, cit.; per la posizione opposta cfr. R. ENCINAS DE MUNAGORRI, O. LECLERC, *Théorie du droit et expertise: conclusion prospective sur les apports d'analyse juridique*, in R. ENCINAS DE MUNAGORRI (a cura di), *Expertise et gouvernance du changement climatique*, Parigi, 2009, p. 227.

guita dagli uffici dello Stato»³². Fu lo sviluppo industriale dei primi del Novecento a trasferire le competenze scientifiche al settore privato. Per questo, nello stesso periodo, furono necessari una serie di interventi normativi volti a regolare la paternità dei brevetti e la natura delle invenzioni come beni economicamente rilevanti. Tuttavia, il moderno Stato di diritto proseguì in ogni caso alla istituzione di uffici di studio e di ricerca, specialmente nei dicasteri militari in occasione dei due conflitti bellici mondiali. Giova osservare che con l'avvento dello Stato di diritto la configurazione dell'esperto perde la consolidata connotazione di «consigliere» ma non quella di contributore alle decisioni – sia pubbliche che private³³.

Ebbene, lo statistico di Stato, l'epidemiologo, il contabile³⁴ o l'esperto giudiziario (che sia uno psichiatra, un medico, un biologo o un ingegnere) traggono la loro legittimità dal consolidato riconoscimento di autorevolezza proveniente dalla comunità scientifica d'appartenenza. L'orientamento che dubita della fondatezza scientifica di taluni contributi tecnici alle decisioni di *policy* sarebbe condivisibile solo nell'ipotesi in cui l'opinabilità fosse sollevata dalla medesima comunità scientifica, ovvero nei limiti di un confronto «*tra pari*». Restano, pertanto, privi di fondamento scientifico le perplessità – seppur manifestazione della libertà di pensiero – del *quisque de populo*. Sicché, per tecnica può intendersi tutto ciò che è definibile «sapere scientifico», ovvero un novero di conoscenze e assunzioni condivise da almeno una parte significativa, ma non necessariamente maggioritaria³⁵, di

³² M.S. GIANNINI, *L'organizzazione della ricerca scientifica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, pp. 1 ss., pp. 3-4.

³³ Si pensi, a titolo esemplificativo, all'imponente coinvolgimento degli ingegneri nelle attività di governo britannico nel XIX secolo. In particolare, gli ingegneri hanno contribuito a trasformare lo scopo e l'efficienza della pratica di governo in termini di azioni in risposta alla rapida industrializzazione della società dell'epoca: cfr., in questo senso, R.A. BUCHANAN, *Engineers and government in nineteenth-century Britain*, in R. MACLEOD (a cura di), *Government and expertise. Specialists, administrators, and professionals, 1860-1919*, Cambridge, 1988, pp. 41 ss.

³⁴ La scienza della contabilità di Stato è entrata ufficialmente nel novero delle discipline scientifiche da quando, nel 1839, l'Università di Padova ne istituì la cattedra: in tema, cfr. G. ZACCARIA, *Natura e qualificazione della scienza della contabilità di Stato*, in *Amm. civ.*, n. 3/1959, pp. 24 ss.

³⁵ Invece, secondo E. SEVERINO, *Téchne. Le radici della violenza*, cit., «per la scienza moderna il fatto può avere valore «scientifico» quando viene percepito dalla maggioranza degli osservatori[; in questo senso può intendersi] la scienza moderna [come] un sapere democratico» (p. 212).

una comunità scientifica³⁶ rappresentativa di una speciale *expertise*. A quest'ultima³⁷ fanno capo una serie variegata di definizioni³⁸, nessuna veramente applicabile in modo univoco. Essa costituisce l'insieme generale dei modi di organizzazione dei rapporti tra conoscenza scientifica e poteri pubblici. Perciò l'espressione di *expertise* non coincide con quella di «tecnica», che però ne risulta inglobata.

Si pone, allora, il problema di individuare il «*meilleur savoir*»³⁹ e di «contenere» l'incerta oggettività del sapere quando si confonde con le ideologie scientifiche. Sul punto, giova richiamare l'esempio francese in cui non vi sono – almeno tendenzialmente – esperti esterni ma si preferisce “internalizzare” le conoscenze tecniche mediante la creazione di *corps d'expertise et de contrôle des service publics*, come l'*Inspection générale des finances* e la *Cour des comptes*, ovviando così al problema della democraticità della legittimazione. Ne consegue che la validità dell'*expertise* sarebbe fondata sull'esperienza, e non sulla legittimazione derivante dal potere pubblico in costanza del riconoscimento della qualifica di tecnico – ad es. tra i membri del Governo – o di esperto come membro di un comitato o di una commissione. Tale visione consentirebbe di inquadrare il sapere scientifico in termini di «contro-potere», poiché si manifesterebbe in un limite epistemico al

³⁶ Il consenso scientifico è assai diverso dal *consensum gentium*: «l'analisi del fatto è automaticamente correlata alla sua applicazione nel “territorio di competenza” dei singoli, cioè diventa subito coerenza ed applicabilità in un'area più vasta. Quindi il dato è valido in quanto è operativamente accolto dalla struttura scientifica già formata» (così, G. PRODI, *La scienza, il potere, la critica*, Bologna, 1974, p. 103).

³⁷ Per una ricostruzione storiografica dettagliata del concetto di *expertise* cfr. J.-Y. TRÉPOS, *La sociologie de l'expertise*, Parigi, 1996.

³⁸ Per G.-L. BULSEI, *La scienza utile. Expertise e partecipazione nelle decisioni pubbliche*, in *Biblioteca della libertà*, n. 219/2017, «expertise significa sapere specialistico non in quanto posseduto ma (se e come) applicabile» (p. 4). Tuttavia, la rilevanza dell'*expertise* non dipende solo dalla sua applicabilità alle decisioni pubbliche, in quanto resta sapere scientifico a prescindere dalla sua utilità purché sia generalmente riconosciuta tale dalla comunità scientifica di riferimento. In questo senso cfr. L. PELLIZZONI (a cura di), *Conflitti ambientali. Esperti, politica, istituzioni nelle controversie ecologiche*, Bologna, 2011, nonché ID., *Dalla retta alla spezzata. Il ruolo dell'expertise nei conflitti ambientali*, in N. PODESTÀ, T. VITALE (a cura di), *Dalla proposta alla protesta, e ritorno. Conflitti locali e innovazione politica*, Milano, 2011, pp. 105-134, secondo cui l'*expertise* è una conoscenza attestata come efficacia nella misura in cui è ampiamente accettata come tale.

³⁹ P.-P. DRUET, P. KEMP, G. THILL, *Le rôle social de l'expert et de l'expertise*, in *Esprit*, n. 46(10)/1980, pp. 55 ss., p. 61.

potere politico. In questo senso, l'esperto non è più solo “colui che sa” ma è altresì colui che è chiamato, in qualità di mediatore tra lo scenario contingente e la decisione politica, a «*injecter ce qu'il sait dans un processus d'action publique*»⁴⁰.

In sostanza, l'esperto di cui alla presente indagine non coincide con la nozione di Don Price, secondo il quale esso fa parte di un'«*élite de pouvoir scientifique*»⁴¹, né è tantomeno riconducibile a una classe di intellettuali⁴². Esso rappresenta, piuttosto, una figura ausiliaria e strumentale nel procedimento di adozione delle decisioni pubbliche e il suo intervento può essere *ex ante* (si pensi ai pareri preventivi dei comitati tecnico-scientifici), o concomitante – come nel caso dei governi tecnici⁴³.

Di converso, per una parte autorevole della letteratura il tecnico⁴⁴

⁴⁰ L. LIMA, *Les frontières de l'expertise*, in *Cahiers internationaux de sociologie*, n. 1/2009, pp. 149 ss., p. 154.

⁴¹ D.K. PRICE, *The Scientific Estate*, Cambridge, 1967; cfr. pure Id., *Government and Science*, New York, 1954.

⁴² A.W. GOULDNER, *The Future of Intellectuals and the Rise of the New Class*, New York, 1979; v. pure, più di recente e in senso divergente, S. CASSESE, *Intellettuali*, Bologna, 2020.

⁴³ Secondo N. LUPO, *Ancora sui c.d. “governi tecnici”, alla luce della formazione del Governo Draghi*, in *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, vol. I, Napoli, 2022, pp. 365 ss., alla base della formazione dei governi “tecnici” degli ultimi trent'anni, compresi anche quelli che includevano nella composizione membri di estrazione politica, si riscontra l'esigenza di sopperire a un fallimento, che sia di matrice politica o contingente come nel caso del Covid-19. Non è questa la sede per affrontare il problema ampiissimo dei governi tecnici ma ai limitati fini dell'analisi l'affermazione appena richiamata è anche vera in riferimento alle strutture tecniche collaterali alle istituzioni politiche. Al riguardo, cfr. Id., *Su governi tecnici, governi neutrali e sulle loro strutture tecniche*, in *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 2019, pp. 315 ss. secondo cui «non necessariamente la più accentuata differenziazione dei bacini di provenienza dei titolari di uffici di diretta collaborazione è di per sé sinonimo di maggiore qualità. Anzi, potrebbe persino sostenersi il contrario, visto che l'allargamento del bacino comporta inevitabilmente un maggior tasso di inesperienza» (p. 322): nel medesimo senso cfr. pure Id., *I «governi tecnici»*. *Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rass. parl.*, 2015, pp. 57 ss. L'Autore ha mirabilmente colto un aspetto fondamentale della questione, ovvero quello del rapporto impari tra ministri politici e titolari degli uffici di diretta collaborazione che, ricoprendo già quel ruolo, hanno sufficiente capacità di discernimento tale da poter condizionare il rapporto con il ministro politico, il quale ne risulta evidentemente indebolito.

⁴⁴ Di recente la figura di tecnico è stata definita da S. CASSESE, *Le strutture del potere*, cit., p. 112 in base al criterio dell'estrazione sociale: i tecnici sono perciò qualificati come «le persone che provengono da un mondo diverso da quello delle forze po-

è colui che possiede uno specifico sapere in un determinato contesto scientifico⁴⁵. Secondo un diverso orientamento, l'aggettivo "tecnico" viene associato al Governo nella sua interezza, o limitatamente ad alcuni dei suoi membri. In questi termini, quando l'esperto è chiamato a ricoprire un ruolo di governo, assume la connotazione di tecnico. Le ricadute di tali considerazioni in termini organizzativi sono riscontrabili nel procedimento identificativo di un tecnico, che non potrà che avvenire rintracciandolo nelle maglie delle strutture interne al Governo, a differenza di quello inherente all'esperto che ne resta esterno, esercitando forme di *advicing* al decisore politico-amministrativo. In aggiunta, ai fini della qualifica del tecnico come "esperto" è prodromico il riconoscimento⁴⁶ di "specialista" da parte della comunità scientifico-professionale a cui appartiene. Per Ursula Klein⁴⁷, il tecnico è una figura a cavallo tra l'artigiano e lo scienziato. In effetti, ammettere la tecnicità della stessa figura del politico gli consentirebbe di avvalersi della scienza anche come strumento «per la propria conservazione»⁴⁸.

Eppure, questa affermazione implicherebbe che la politica stessa debba essere considerata come una scienza⁴⁹. Pur ammettendo che tale

litiche». Ad esempio, i ministri tecnici assumeranno delle scelte di *policy* differenti da quelli politici, in quanto questi ultimi sono spinti dal bisogno di accumulare consenso nell'elettorato in vista delle successive elezioni. Ciò non toglie che anche i ministri tecnici cerchino di costruire consenso intorno alle scelte compiute, ma si tratterà di «un consenso diverso da quello tipicamente orientato [...] al successo del proprio partito»: così, E. GIOVANNINI, *I ministri tecnici non esistono*, cit., p. 18.

⁴⁵ Cfr. pure la nozione di "tecnico" fornita da G. GUARINO, *Tecnici e politici*, cit., secondo cui «tecnico è ogni persona che possiede le conoscenze o le attitudini specializzate necessarie per risolvere un determinato problema» (p. 5). Questa nozione accoglie entrambe le categorie riportate sia dall'Autore (v. *supra*, nota 3), sia da Burnham, in quanto «è indifferente che tali conoscenze e attitudini si siano fornite a mezzo dell'acquisizione teorica o dell'esperienza» (p. 5).

⁴⁶ Cfr. M. FOUCAUDET, *L'archeologia del sapere*, Segrate, 1999.

⁴⁷ U. KLEIN, *Artisanal-scientific Experts in Eighteenth-Century France and Germany*, in *Annals of Science*, n. 69(3)/2012, pp. 303 ss.

⁴⁸ G. TORALDO DI FRANCIA, *La paura della scienza*, in *Scienza e potere*, Milano, 1975, p. 15.

⁴⁹ Va osservato che l'abbinamento tra scienza e politica esiste già nella radice del concetto di "politica", per cui, comunemente, si intende «la scienza e l'arte di governare, cioè la teoria e la pratica che hanno per oggetto la costituzione, l'organizzazione, l'amministrazione dello Stato e la direzione della vita pubblica» (Vocabolario dell'Encyclopédie Treccani). Ciò in quanto ben può il politico essere portatore di un particolare bagaglio di esperienze e di conoscenze sull'ambito della vita pubblica. Di converso, l'attività di "fare politica" e quella di "amministrazione" in taluni casi non

argomentazione sia fondata, si dovrebbe ritenere altresì che i governi siano sempre tecnici, in quanto composti da figure tecniche (della politica). Di fatto, ogni competenza si risolve in una tecnica⁵⁰ e ogni conoscenza può essere riconducibile a una scienza in senso lato, poiché afferisce a una metodologia differenziata e rigorosa per area di interesse.

Le interazioni tra politica-amministrazione e la tecnica possono sfociare in un condizionamento o in una strumentalizzazione⁵¹ di quest'ultima. Si tratta di due casistiche differenti, laddove la prima presuppone che sia la sfera politica a esercitare un maggior grado di influenza sulla tecnica; nella seconda, invece, la tecnica resta scevra da ingerenze politico-amministrative ma le evidenze empiriche presentate e le alternative proposte potranno essere prese in considerazione dal *policy maker* anche in contesti diversi rispetto alla contingenza che ha giustificato il coinvolgimento dei tecnici in prima battuta. Secondo un differente orientamento, «tecnica apolitica vuol dire [...] tecnica pronta a servire qualsiasi padrone [ma] vuol dire soprattutto che la tecnica è forza bruta, strumento, e come tale si piega al volere e agli interessi del primo che vi ponga le mani». Resta in ogni caso poco chiaro come il tentativo di depurare la tecnica dalla politica possa tradursi in un «tirocinio alla politica»⁵². Questo problema si mostra più tangibile quando si concentra l'analisi sul soggetto deputato all'assolvimento di funzioni tecniche.

I rapporti tra scienza, *policy* e scienze giuridiche⁵³ sono stati ini-

sono conciliabili poiché, da un lato, la politica non può essere imparziale e, dall'altro, la pubblica amministrazione dovrebbe qualificarsi come una sorta di «quarto potere»: in questo senso cfr. P. CARROZZA, *Tecnica e politica*, cit., p. 87.

⁵⁰ Secondo N. IRTI, *Tecnicità dell'avvocatura*, in *Foro it.*, 2013, V, 143 «il significato di “tecnico” non è disgiungibile dal concetto di competenza, il quale indica un sapere necessario per raggiungere un certo risultato».

⁵¹ Questa situazione comporta alcune considerazioni sul ruolo ricoperto dai tecnici: non risultano integrati nella struttura politico-amministrativa; assolvono a una funzione di mero orientamento delle *policy*; le evidenze empiriche possono essere impiegate dagli attori politici per neutralizzare le opposizioni.

⁵² N. BOBBIO, *Politica e tecnica*, in «*Giustizia e Libertà*. Quotidiano del Partito d'Azione, 1° giugno 1945, p. 1.

⁵³ La scienza giuridica «ascribe alla propria competenza culturale lo studio del diritto [e del] potere in quanto “potere giuridico”»: S. D'ALBERGO, *L'organizzazione del potere nei rapporti tra diritto e Stato*, Padova, 1997, p. 10. Più recentemente, ma con maggior timore che il diritto possa ancora oggi essere considerato una scienza, cfr. G. AZZARITI, *Le ragioni di un impegno nuovo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2003, che sottolinea in modo condivisibile la non-neutralità della riflessione accademica, benché

zialmente individuati da Bruno Latour⁵⁴, il quale ha fondato tale interconnessione sull'idea di *co-production* delle decisioni pubbliche il cui oggetto è – o dovrebbe essere – conforme ai risultati scientifici. Difatti, i progressi scientifici sono valevoli intrinsecamente e non v'è necessità che vengano "riconosciuti" dal legislatore. Secondo questa impostazione sarebbe la *policy*⁵⁵ a essere influenzata dalla scienza e non il contrario, assumendo la connotazione di «potere»⁵⁶.

In considerazione di questi rilievi, l'*expertise* si tradurrebbe nella produzione di una conoscenza specifica per l'azione pubblica e l'intervento dell'«*expert sachant*»⁵⁷ si riscontrerebbe in due circostanze prevalenti: l'ausilio allo svolgimento delle attività di prevenzione, e a fronteggiare situazioni di crisi o emergenziali⁵⁸. Questo modello corri-

rigorosa, votata alla ricostruzione e individuazione di modelli epistemologicamente significativi da sottoporre alla verifica del reale. Analogamente, cfr. pure G. D'AMICO, *Verso il riconoscimento di un diritto alla scienza?*, in *dirittifondamentali.it*, n. 2/2019, pp. 1 ss. il quale affianca l'economia al diritto, come scienze, «in quanto entrambi dotati di autonome garanzie della propria validità». Più precisamente, la scienza giuridica «si caratterizza per un sistema unitario di garanzie della propria validità» (p. 4).

Non solamente il diritto in generale costituisce una scienza in termini metodologici e di approcci alla descrizione della realtà, bensì anche specifici campi di studio, come il diritto amministrativo e la relativa scienza la quale, talvolta, sono considerati come ambiti a sé stanti: per una ricostruzione storica del processo di sviluppo della cultura del diritto amministrativo, come fattore imprescindibile per la costruzione dello Stato-nazione, cfr. A. SANDULLI, *Costruire lo Stato: la scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano, 2009, nonché Id., *Lo scopo del diritto amministrativo e della sua scienza*, in E. BRUTI LIBERATI, M. CLARICH (a cura di), *Per un diritto amministrativo coerente con lo Stato costituzionale di diritto. L'opera scientifica di Aldo Travi*, Pisa, 2022, pp. 13 ss.

⁵⁴ Fra gli altri lavori dell'Autore cfr., in particolare, *Science in Action, How to Follow Scientists and Engineers through Society*, Cambridge (MA), 1987, nonché *Politics of Nature: How to Bring the Sciences into Democracy*, Cambridge (MA), 2004.

⁵⁵ Sul punto, il settore di riflessione scientifica coinvolto è quello della *science policy* – con le sue diverse ramificazioni della *science in policy* e della *policy for science* – di matrice anglosassone.

⁵⁶ In questo senso, cfr. M. TALLACCHINI, *Scienza e potere, ad vocem*, in M. CARTABIA, M. RUOTOLI (diretto da), *Enc. dir., I tematici, V, Potere e Costituzione*, Milano, 2023, pp. 1008 ss., p. 1061.

⁵⁷ M. MERAD, *Aide à la décision et expertise en gestion des risques*, Parigi, 2010, p. 1.

⁵⁸ In verità, si rinvengono dei casi in cui il coinvolgimento degli esperti avviene in condizioni "ordinarie": è il caso del *Council of Economic Advisers*, composto da tecnici (economisti e statistici), istituito nel 1948 presso la Casa Bianca al fine di supportare il presidente degli Stati Uniti nelle decisioni di *policy*, sia interne che a livello

sponde a quello “decisionistico” individuato da Habermas, in contrapposizione a quello tecnocratico, in cui è la scienza che di fatto assume le decisioni e la politica(-amministrazione) si limita a legittimarle⁵⁹. Pertanto, lo schema che ne deriva è il seguente: 1) le autorità politiche definiscono a monte l’obiettivo pubblico; 2) ai fini del perseguitamento di tale finalità esse possono avvalersi di esperti, chiamati a declinare le alternative d’azione perseguitibili; 3) l’apparato burocratico, sulla base delle scelte di *policy* operate dalla politica *scientificista*, provvede a darvi esecuzione.

3. Il rapporto non necessariamente conflittuale tra sapere scientifico e *vis politica*

Come è stato osservato in precedenza, il rilievo dell’*expertise* si percepisce soprattutto con riguardo alla figura che ne è dotata. D’altro canto, lo scopo di questo paragrafo non è di ricostruire la sconfinata produzione scientifica nei settori giuridico, filosofico, sociologico, economico, che si può riscontrare nel corso dell’ultimo secolo ma di individuare le fenditure istituzionali entro cui l’integrazione della tecnica possa condurre alla cosiddetta “politica epistemica”, ossia quella circostanza in cui la tecnica si mescola alla volontà politica, rendendo i confini tra i due ambiti più complessi da identificare. Questa problematica costituisce la chiave di volta delle questioni che si stanno affrontando: in assenza di un quadro normativo generale che regoli le modalità di integrazione, talvolta affidate alla prassi amministrativa, si rischia di perdere le tracce identificative dell’ambito politico, da un lato, e dell’*expertise*, dall’altro. Le conseguenze di tale sovrapposizione si declinano anche sul piano organizzativo, che mostra una maggiore stratificazione e un maggior grado di complessità strutturale del comparto pubblico centrale.

Secondo una parte della dottrina, il Governo non dovrebbe devol-

internazionale. Il *Council* produce raccomandazioni e analisi economiche che debbono fondarsi su «*economic research and empirical evidence, using the best data available to support the President in setting [the] nation’s economic policy*», consultabile sul sito istituzionale della Casa Bianca.

⁵⁹ Vero è che un simile schema non sarebbe del tutto antidemocratico, considerando i tecnici quali «un elemento di pluralismo insito nella democrazia»: così, S. CASSESE, *Le strutture del potere*, cit., p. 122.

vere, in linea di principio, le scelte politiche fondamentali a figure non politicamente responsabili, sebbene innanzi alla complessificazione della realtà la politica si affidi all'ausilio dell'*expertise* con maggior frequenza, mediante una deferenza implicita⁶⁰ o esplicita del potere esecutivo.

Emerge l'ulteriore problematica connessa alla potenziale irresponsabilità degli esperti che hanno contribuito alla determinazione del contenuto di una scelta di *policy*. Sicché l'impermeabilità della scienza potrebbe dipendere da un'organizzazione profondamente trasparente nel garantire la «piena comunicabilità»⁶¹ fra scienza e politica. Vero è che non parrebbe equo attribuire un grado di responsabilità⁶² agli

⁶⁰ Così v. le attribuzioni della commissione di esperti di cui agli artt. 26, c. 2, e 27, c. 2-bis, l. 14 novembre 2016, n. 220, istituita con d.M. 14 marzo 2022. In particolare, ad essa è demandata la valutazione delle attività e delle iniziative «di promozione cinematografica e audiovisiva ai fini dell'assegnazione dei contributi previsti dall'art. 27 della legge n. 220 del 2016» (art. 3, c. 1, d.M. 2 ottobre 2024), che esulano dalle funzioni attribuite a specifici uffici interni al Ministero della cultura dal regolamento organizzativo (d.P.C.m. 15 marzo 2024, n. 57). Si tratterebbe di un caso di deferenza implicita, in quanto la competenza circa la promozione delle attività cinematografiche sarebbe affidata alla Direzione generale Cinema e audiovisivo (già Dipartimento per le attività culturali – DiAC, art. 7), unitamente alla gestione del «Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo» da cui attingere le risorse per le iniziative di cui alla l. n. 220 del 2016.

⁶¹ M. NIGRO, *Lo Stato italiano e la ricerca scientifica (profili organizzativi)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, pp. 740 ss., p. 748.

⁶² In questo senso, una responsabilità fondata sul principio di precauzione, di matrice eurounitaria e recepito nell'art. 191 TFUE, non farebbe perno sull'esigenza di trovare in ogni caso un «colpevole», anche perché, ove necessario, il responsabile politico resterebbe pur sempre il soggetto politico che ha assunto la decisione di *policy*. In generale, sono individuabili due forme di *accountability*: una del governo, dinanzi alle istituzioni rappresentative, l'altra del gruppo di esperti, in quanto hanno il dovere di rendere il processo di elaborazione dei fattori determinanti per le *policy* il più trasparente e intellegibile possibile, per scongiurare il cosiddetto *monopoly of knowledge*. Nondimeno, oltre a tale forma di responsabilità, non si può imputare null'altro agli esperti, in ragione del rilievo per cui è sempre il decisore politico che dovrà assumersi la responsabilità (politica) della decisione finale.

Vero è che, a differenza del settore sanitario in cui, per risolvere ingenti problematiche concernenti la responsabilità del personale medico-sanitario, sono stati individuati appositi protocolli con cui confrontare la condotta sindacata, la scienza al servizio della politica può essere solo che confutata *ex post* dalla comunità scientifica del settore scientifico disciplinare di riferimento. In questi termini, cfr. G. BACHELARD, *Le nouvel esprit scientifique*, Parigi, 1963 secondo cui «l'observation scientifique est toujours une observation polémique; elle confirme ou infirme une thèse antérieure, un

esperti, le cui valutazioni scientifiche sono state poste a fondamento di decisioni di *policy* che non hanno prodotto gli effetti prospettati, evidenziando l'esigenza di sottoporre a valutazione i prodotti delle consulenze scientifiche rispetto alle *policy* adottate. Sarebbe, tuttavia, impraticabile, in ragione del *knowledge gap* tra decisore politico ed esperto, assoggettare quest'ultimo a forme di responsabilità, politica o amministrativa, in quanto: 1) la scienza è caratterizzata da tendenziale oggettività e certezza⁶³, nei limiti dell'opinabilità "via" *peer reviewing*; 2) l'esperto è tenuto a conformarsi, nella predisposizione delle valutazioni formulate a supporto delle decisioni di *policy*, al solo principio di precauzione⁶⁴. In aggiunta, la non assoggettabilità dell'esperto sarebbe

schéma préalable, un plan d'observation; elle montre en démontrant; elle hiérarchise les apparences; elle transcende l'immédiat; elle reconstruit le réel après avoir reconstruit ses schémas» (p. 12).

Perciò, la tecnica può solo prospettare i rischi e i modi alternativi per fronteggiarli, mentre la scelta tra questi spetta, *ex adverso*, al decisore politico, tenuto conto dell'acclarata incertezza delle evidenze scientifiche. Non sussisterebbe *accountability* dei tecnici in quanto costituirebbero meri organi di consulenza, dovendosi limitare a fornire delle valutazioni di orientamento su quale *policy* sia preferibile adottare.

Tali considerazioni sono riscontrabili con l'operato della Commissione nazionale per la previsione e prevenzione dei grandi rischi (da ora, anche Commissione Grandi Rischi), istituita dall'art. 9, l. n. 225 del 1992, come ridefinita dall'art. 20, d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 (cod. prot. civ.) e composta prevalentemente da esperti. In occasione dell'evento sismico che ha interessato la Regione Abruzzo il 6 aprile 2009, la Corte di cassazione ha assolto i membri della Commissione, confermando la sentenza d'appello, sulla base dell'assunto per cui l'analisi dei terremoti non è una scienza esatta e che dunque non è possibile, con certezza, prevedere un evento sismico. La Commissione, invero, si limita a fornire pareri di carattere tecnico-scientifico su quesiti del Capo Dipartimento e dare indicazioni su come migliorare la capacità di valutazione, previsione e prevenzione dei diversi rischi.

⁶³ In questo senso si parla di sussidiarietà della scienza: cfr. H. BOULLIER, P.-B. JOLY, *Building a Common but Plural Techno-Scientific World. Questioning Epistemic Subsidiarity in Europe*, in *Society for the Social Studies of Science (4S). Annual Meeting*, San Diego (CA), 2013, nonché, S. JASANOFF, *Epistemic Subsidiarity. Coexistence, Cosmopolitanism, Constitutionalism*, in *European Journal of Risk Regulation*, n. 4(2)/2013, pp. 133 ss.

⁶⁴ Circa i rapporti tra *expertise* tecnica e precauzione, cfr. M. BARBIER, C. GRANJOU, *Quand l'expertise scientifique construit la précaution : le cas des maladies à prions*, in *Droit et Société*, n. 60/2005, pp. 331 ss. Sotto altri profili è opportuno fare una differenziazione temporale fra quei commenti intervenuti prima dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e quelli pubblicati in costanza di essa, poiché nei primi la precauzione era correlata alla tutela ambientale, con non trascurabili ripercussioni in campo penalistico. Dalla sentenza della Corte cost. 27 luglio 2020, n. 168, il princi-

riscontrabile anche dalla prospettiva politologica, secondo cui «l'inca-
rico di decidere la politica del paese»⁶⁵ non spetta agli esperti, bensì alla
sfera politica.

Ciò, però, non equivale ad affermare che i risultati scientifici pro-
dotti in sede consulenziale o peritale non possano confondersi con,
e nella, decisione politica: da un lato, l'evidenza empirica resterebbe
fine a sé (o priva di effetti per l'ordinamento giuridico) stessa se non
fosse politicamente o normativamente assorbita in una successiva e dif-
ferente decisione; dall'altro, il decisore politico, fondando le proprie
decisioni sulle constatazioni scientifiche, non sarebbe ciononostante in
grado di decifrarne i contenuti e per tale ragione, di sovente, si avvale
di membri di *staff* tecnici che siano capaci di tradurre in *policy* il valore
della scienza. In altri termini, i membri "laici" (ovvero "non-experti"⁶⁶)
degli organi tecnici esterni alla compagine del Governo, come i comi-
tati o le commissioni, possono essere in grado di guidare e indirizzare
l'attività scientifica degli esperti verso un determinato fine, ad esempio
sollevando questioni, rivolgendo domande, promuovendo discussio-
ni collettive. Ne deriva che la dicotomia tra *science-based* e *science-
informed* assume una rilevanza cruciale, ove la prima si riferisce alla
integrazione esterna della tecnica, la quale è solo finalizzata a produrre
analisi e resoconti a supporto della decisione politica, mentre la secon-
da può implicare che la decisione sia informata alla scienza, ovvero che
quest'ultima ne resti influenzata.

Più precisamente i due modelli organizzativi per il coinvolgi-
mento dell'*expertise* nelle decisioni pubbliche sono: *esterno*, mediante l'i-
stituzione di organi speciali temporanei che presentano normalmente
una struttura collegiale; *interno*, caratterizzata dall'internalizzazione
del sapere tecnico-scientifico direttamente tra i membri del Governo –

pio di precauzione viene calato in un contesto emergenziale come strumento per la
gestione del rischio: sul punto, senza pretese di completezza, cfr. F. SPANICCIATI, *La
Consulta e l'incerta applicazione del principio di precauzione e del diritto emergenziale:
nota a Corte cost.*, n. 168 del 27 luglio 2010, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, pp. 67 ss.; G.
AVERSENTE, *Il principio di precauzione: il rapporto problematico tra diritto e incertezza
scientifica*, in *DPCE online*, 2020, pp. 3475 ss.

⁶⁵ V.J. MEYNAUD, *La technocratie. Mythe ou réalité?*, Parigi, 1964, pp. 64 ss.; dello
stesso autore, cfr. pure *Le calcul rationnel dans la decision politique*, in *Il politico*, 1960,
pp. 16 ss.

⁶⁶ Con tale espressione si intende fare riferimento ai membri amministrativi di
livello dirigenziale e non, che talvolta compongono gli organi in questione per coa-
diuvare le attività amministrative inerenti all'indirizzo impartito dal decisore politico.

dando luogo a variegati fenomeni come quello della tecnocrazia⁶⁷, della politicizzazione della scienza, della politica epistemica.

Secondo un'altra impostazione, le relazioni fra decisione politica e sapere tecnico specializzato possono ricondursi ai tre modelli habermasiani⁶⁸ descritti come segue. Il primo, detto «decisionista», riprende la distinzione weberiana fra intellettuali⁶⁹ e politici, ponendo l'accento sul primato della decisione politica, in quanto non sarebbe agevole individuare una situazione concreta idonea a legittimare la scelta di *policy* in base alla «ragione». Un secondo modello, tecnocratico, relega la politica al ruolo di mero esecutore delle valutazioni scientifiche, in ragione della logica delle scelte pubbliche. Infine, Habermas individua un terzo modello pragmatico che si iscrive nella prospettiva di una società democratica ideale nella quale gli specialisti si limiterebbero a proporre i mezzi, mentre i fini formerebbero oggetto di un'ampia discussione civica.

Tra i primi esperimenti di integrazione della sfera politica con la tecnica conviene ricordare le “tecnostrutture” degli anni Venti del secolo scorso «per nascondere le proprie responsabilità nell'adozione di misure impopolari. Qui l'osmosi fra tecnici e politici genera effetti perversi sul funzionamento del principio di corrispondenza fra potere politico e responsabilità per l'esercizio del potere»⁷⁰. A partire dal Primo dopoguerra si assistette a una imponente diffusione di comitati di esperti uniti da un *esprit de corps* che non era ancorato ai confini geografici delle nazioni di appartenenza. Ne emerge l'evidente problema

⁶⁷ Per alcune proposte rimediali, al fine di arginare il ricorso alla tecnocrazia, quali «la formazione della classe politica, l'irrobustimento del profilo competenziale della burocrazia professionale, nonché un ripensamento del principio della separazione tra politica e amministrazione», cfr. C. NAPOLI, *Alterità attenuata e discontinuità identitaria. Riflessioni sull'avvicendamento tra tecnica e politica al governo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2023, parte I, pp. 180 ss., p. 213. L'Autrice riconosce l'impossibilità di prescindere dal ricorso alla tecnica «in ragione della solerte e decisa evoluzione delle relazioni sociali» (p. 212). Ciò non esclusivamente in ambiti emergenziali, come verrà dimostrato dall'ampia casistica riportata nel successivo par. 5 in merito a commissioni e a comitati. La commistione tra profilo tecnico e profilo politico non è solo inevitabile, ma è anche necessaria e cercare meccanismi volti a mantenere alti gli argini tra i due ambiti può risultare controproducente.

⁶⁸ J. HABERMAS, *La technique et la science comme ideologie*, Parigi, 1978.

⁶⁹ Sul tema, sotto vari profili, cfr. S. CASSESE, *Intellettuali*, cit.

⁷⁰ Id., *ul. op. cit.*, per cui «la dimensione internazionale o sovranazionale può essere infatti un'occasione per consentire al potere, che non ama la responsabilità, di nascondersi più facilmente che a livello nazionale» (p. 145).

di esercizio di un potere (quello di politica epistemica) che «rischia di diventare tirannico se non lo si assoggetta a controllo democratico»⁷¹. Conseguentemente, l'istituzione di sovrastrutture collaterali⁷² e temporanee non solo solleva dubbi sull'indipendenza dell'*expertise* rispetto alla politica, ma non contribuisce all'efficienza della decisione politica nel medio-lungo termine, sia a livello nazionale che territoriale⁷³.

Tuttavia, il parere dell'esperto contribuisce a definire i termini della decisione politica, anche se mediante «*un processus dialectique de traduction respectives*»⁷⁴. In effetti, la presenza di un certo grado di tecnicità indipendente nel governo della cosa pubblica non è di per sé negativa, «anzi può produrre effetti benefici»⁷⁵. Affinché ciò sia pos-

⁷¹ C. PINELLI, *Governi populisti, governi tecnocratici, governi democratici*, in *Parolechiave*, n. 1/2012, pp. 137 ss., spec. p. 142.

⁷² Il Consiglio superiore della difesa rientra fra i cosiddetti organi collaterali alle attività di governo che non possono svolgere la tradizionale attività di consulenza attribuita ad organi costituzionali, e di rilevanza costituzionale, quali, fra gli altri, il Consiglio di Stato, la Corte dei conti, il CNEL. La ragione di tale esclusione non deve ravvisarsi nel rilievo per cui gli organi poc'anzi richiamati godano del carattere di indipendenza, ovvero che la produzione documentale sia limitata ai pareri senza vincolatività – almeno in linea di massima. Dunque, a caratterizzare l'attività consultiva non sarebbe né il grado di impermeabilità dall'influenza politica, né la natura dell'atto. È, piuttosto, la convergenza di tre fattori: 1) la collocazione ordinamentale; 2) la rilevanza interna o esterna degli atti prodotti; 3) che i documenti elaborati all'esito dell'attività siano prodromici alla definizione delle *policy* da parte del decisore politico. Tali organi costituiscono l'ambito dei «corpi consultivi [che possono riguardare anche] altre funzioni [oltre quella amministrativa], da quella giurisdizionale (in rapporto all'ordinamento dei suoi uffici e della magistratura), a quella governativa politica e a quella legislativa» (A. AMORTH, *La funzione consultiva e i suoi organi*, in *Amm. civ.*, n. 47-51/1961, pp. 397 ss., p. 403).

Non tutti gli organi che svolgono attività di consulenza possono qualificarsi organi consultivi dello Stato, giacché non sempre ci si trova in presenza di enti pubblici a fronte dell'esercizio privato di pubbliche funzioni (in questo senso, cfr. G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in V. E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, p. 3, Milano, 1935, pp. 235 ss.). Contra, P. CORSO, *La funzione consultiva*, Padova, 1993, pp. 56-57.

⁷³ Al riguardo cfr. G. MONÉDAIRE, É. NAIM-GESBERT, R. RADIGUET, *Propositions pour un statut juridique de l'expertise scientifique des collectivités territoriales*, in *Revue juridique de l'environnement*, 2013, pp. 69 ss., che hanno teorizzato l'utile distinzione tra l'«*expertise conseil*» e l'«*expertise-contrôle*», riscontrabili in due momenti differenti del procedimento decisionale.

⁷⁴ J. HABERMAS, *Scientification de la politique et opinion publique*, in *La technique et la science comme "idéologie"*, Paris, 1973, pp. 114 ss.

⁷⁵ A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa*, cit., p. 98.

sibile, limitando le ricadute in termini di legittimazione democratica, è necessaria «una burocrazia *technocratique* e *apatride*» come quella europea⁷⁶, poiché fondata su un modello istituzionale costruito attorno agli *euicroats* che costituiscono la colonna portante della rete delle amministrazioni europee, in un contesto in cui gli Stati membri godono di un'ampia autonomia organizzativa rispetto alla determinazione delle strutture amministrative domestiche.

Questa influenza può determinarsi su entrambe le principali componenti del Governo, ossia il Presidente del Consiglio dei ministri (da ora anche PCm) e il Consiglio stesso, laddove la tecnicità dei ministri non determina (solo) variazioni sul modello politico tradizionale dei dicasteri, ma anche e soprattutto sulla composizione del Consiglio. Come è noto, quest'ultima è rigidamente circoscritta alla facoltà di partecipazione, rimessa a chi è attribuito il «rango di ministro», ma nulla dispongono la Costituzione, né la legislazione ordinaria o secondaria, in merito alla necessità che l'organo sia composto da «politici», quand'anche questi dovessero essere considerati «tecnic del volere e dell'operare collettivo»⁷⁷.

⁷⁶ Id., p. 101, ove l'Autore mette in evidenza i problemi di tenuta complessiva di tale modello, soprattutto sul piano della «carenza di legittimazione politica e democratica e della mancanza di adeguati contrappesi in grado di bilanciare questa ontologica debolezza» (p. 106). Per un approfondimento dei rapporti tra tecnica e politica nell'ambito dei procedimenti amministrativi nel diritto europeo cfr. W. GIULIETTI, *Tecnica e politica nelle decisioni amministrative «composte»*, in *Dir. amm.*, 2017, pp. 327 ss.

⁷⁷ G. GUARINO, *Tecnici e politici*, cit., p. 28. Sul punto cfr. pure, a contrario, P. CALAMANDREI, *La politica non è una professione*, Milano, 2018, secondo il quale, con riferimento all'epoca pre-fascista, «la professione era, almeno nell'ordine cronologico, un *prius* e la politica un *posteriorius*: quando le cariche pubbliche erano elettive, era normale che gli elettori scegliersero i loro rappresentanti tra le persone che già si erano acquistate una certa notorietà nell'esercizio professionale: la notorietà politica veniva dopo, come premio e conseguenza di quella» (p. 13). Questa impostazione ha il pregio di mettere in evidenza come, almeno quasi un secolo fa, l'esperienza fosse il presupposto per la carriera politica e non solamente quella giuridica (su quest'ultimo punto cfr. E. OPOCHER, *Esperienza giuridica, ad vocem*, in *Enc. dir.*, XV, Milano, 1966, pp. 735 ss.) bensì anche quella medica, notarile, da ingegnere, forense, da «ricevitore del registro o maestro elementare» (p. 12).

È stato infatti evidenziato (M. WEBER, *La politica come professione*, 1919, trad. it. P. Rossi, in *La scienza come professione. La politica come professione*, Torino, 2001, p. 66) che non è sempre vero che i professionisti dell'area tecnica, come ingegneri, geologi, periti industriali, geometri, periti agrari, chimici, tecnologi alimentari, dottori agronomici e forestali, e biologi, restano estranei all'area politica. Per affinità con i

Se, invece, un Governo fosse composto interamente da membri ap-

contenuti dell'attività di governo è più probabile che sia un giurista ad occupare i vertici delle autorità politiche, anche se nella transizione dalla Seconda alla Terza Repubblica l'*expertise* economico-finanziaria-manageriale ha sostituito la cultura umanistica a cui per tradizione si ricollega anche la conoscenza giuridica. Perciò si è diffusa – e si è concretizzata – la tendenza a lasciare che i ruoli già occupati da avvocati e insegnanti di diritto fossero sostituiti da uomini di banca, analisti di bilanci, imprenditori dei campi più diversi. La critica tecnocratica che viene mossa alle autorità politiche dell'Unione europea si fonda essenzialmente sull'incapacità di queste di assumere in modo autonomo le scelte di policy, che invece sembrerebbero dettate dalla cosiddetta tecno-economia: «l'economia di mercato prende il luogo del vecchio diritto naturale e, al pari di questo, si eleva a giudice del diritto positivo» (così, N. IRTI, *Tecno-diritto*, in *Studi in onore di Nicolò Lipari*, tomo I, Milano, 2008, p. 1302).

Secondo alcuni anche il giurista può essere considerato un esperto di una tecnica scientifica settoriale (sul punto, cfr. P. IVA (a cura di), *Il giuridico come oggetto scientifico*, Roma, 1984): il punto di vista del giurista, pertanto, non è quello di scegliere e di optare per una policy in luogo di un'altra – poiché questo campo appartiene alla politica in senso stretto –, bensì di determinare i modelli e i criteri per garantire il bilanciamento ordinamentale. Si tratterebbe, in sostanza, di un ruolo strutturato in una nuova concezione di giuspositivismo moderno, caratterizzato dal rispetto, sì, delle norme, ma anche dalla capacità di orientarne l'applicabilità a situazioni nuove e incerte. In questo modo, si doterebbe il positivismo giuridico di un rinnovato dinamismo.

Di diversa opinione è C. LUZZATI, *La politica della legalità. Il ruolo del giurista nell'età contemporanea*, Bologna, 2005, p. 52 secondo cui «il giurista non giunge mai a una conoscenza oggettiva, che prescinda completamente dalle prese di posizione». L'Autore riconduce la crisi dell'oggettività del diritto all'avvicinamento all'ambito limtrofo della politica, ove il rigido formalismo si confonde con l'ideologia. Vero è che il diritto costituisce una scienza sociale; tuttavia, è anche innegabilmente caratterizzato da tecnicismo, rigore metodologico. Il metodo costituisce perciò il fattore che determina la professionalità della scienza: «il dilettante si distingue dallo specialista [...] solamente in quanto gli manca la salda sicurezza del metodo di lavoro e non è quindi in grado, nella maggior parte dei casi, di controllare la portata della sua idea e di valutarla o di applicarla» (M. WEBER, *Wissenschaft als Beruf*, trad. it. H. GRÜNHOFF, P. Rossi, F. TUCCARI, *La scienza come professione*, Torino, 2004, p. 15). È da dire, tuttavia, che per Weber il diritto non costituisce una scienza, poiché non risponde alla domanda «se debba esservi il diritto e se si debbano stabilire proprio quelle regole; [esso] può indicare soltanto che, se si vuol ottenere un risultato, questa regola giuridica costituisce [...] il mezzo appropriato per conseguirlo» (p. 28).

Difatti, da qualsiasi angolazione lo si guardi è agevole intuire che il diritto non è solo etica e morale: in questo senso cfr. A. RAVÀ, *Diritto e Stato nella morale idealistica*, Padova, 1950, p. 31. Le norme che fissano termini, l'ammontare delle sanzioni amministrative pecuniarie, non sono disposizioni meramente secondarie o complementari. Il diritto gode di «un tecnicismo tutto suo» (Id., cit., p. 32); esso può perciò rintracciarsi nella crasi tra la scientificità del campo giuridico, e i valori e principi che derivano da altri settori della società, come quello economico, sociologico, filosofico, nonché politologico. Non sarebbe perciò condivisibile ritenere che gli studi della dot-

partenenti alla sfera politica e, contestualmente, fosse coadiuvato da comitati, commissioni temporanee, ovvero anche dagli uffici di diretta collaborazione occupati da individui “non-politici”⁷⁸ dalla peculiare *expertise* e conoscenze tecniche di un determinato settore, potrebbe

trina sul ruolo dei giuristi sono sorretti dall'esigenza di spostare «l'attenzione dall'oggetto, il diritto, ai soggetti, i giuristi» (C. LUZZATI, *La politica della legalità*, cit., p. 53): le due questioni hanno autonoma rilevanza, della quale si rinviene traccia in molteplici lavori pubblicati in entrambi gli ambiti. Senza pretesa di completezza, per il primo ambito cfr. A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa*, cit.; circa il secondo, cfr. S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947 nonché G. GUARINO, *Qualche riflessione sul diritto amministrativo e sui compiti dei giuristi*, cit.

Di ciò si ravvisa il fondamento nell'«essenza tecnica del diritto», caratterizzata dalla «artificialità, macchinalità, proceduralità». Il diritto, in quanto tecnica, si traduce in una disposizione normativa che impone «un modo d'essere della volontà altrui» (N. IRTI, *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari, 2004, p. 36), e contribuisce a creare una realtà artificiale. Sicché, «il diritto non sta fuori» dalla tecnica «ma è, esso stesso, tecnica» (Id., cit., p. 37). Tali considerazioni sono certamente condivisibili sebbene si possa aggiungere che il diritto costituisce il punto di convergenza di molteplici metodologie tecniche (dalla tecnicità dei contenuti alla tecnicità insita nei meccanismi di *drafting* legislativo, ecc.). Inoltre, la dimensione valoriale del diritto, che si rifà ai principi e agli scopi più alti della materia, può essa stessa essere inquadrata in termini di razionalità giuridica.

⁷⁸ L'apoliticità dei ministri tecnici è dovuta al rapporto reciso tra i partiti e il ministro: nel governo tecnico, «quando anche il ministro faccia parte di un partito, non lo rappresenta all'interno del Consiglio dei ministri» (R. MANFRELLOTTI, *Profili costituzionali del governo tecnico*, in *Rass. dir. pubbl. eu.*, n. 1/2013, pp. 253 ss., p. 281). Secondo questa impostazione, nei governi tecnici la posizione del Presidente del Consiglio ne risulta rafforzata. Ma ciò dipende dalle circostanze che interessano il rapporto tra Governo e Parlamento. Può ricorrere il caso in cui il Presidente stesso sia un tecnico, o che i membri del Governo siano stati “suggeriti” dal Capo dello Stato (si pensi al voto posto da quest'ultimo in merito alla opportunità di nominare Paolo Savona a ministro dell'economia e delle finanze: sul punto, cfr. L. FERRARO, *La nomina del Ministro Savona e le “accuse” al Presidente Mattarella*, in *Forum Quad. cost.*, 29 settembre 2018). L'integrazione dell'*expertise* fra i componenti del Governo gioverebbe al Presidente del Consiglio solamente quando sia stata una scelta “politica”. Qualora, infatti, questa scelta sia stata “compresa” alla luce di un legame preesistente tra il ministro tecnico e il Capo dello Stato, o le forze partitiche, ne deriverà una maggiore libertà d'azione del Presidente del Consiglio, poiché «l'assenza di un patto di coalizione toglie a tale scelta i vincoli di appartenenza politica» (R. MANFRELLOTTI, *Profili costituzionali del governo tecnico*, cit.). Quand'anche il PCm fosse di estrazione politica, il governo tecnico che ne deriverà sarà «connotato da una forte vocazione personalistica» (Id., cit., p. 282). Conformemente a questo orientamento, tali integrazioni politico-tecniche corrispondono a una «deroga alla forma di governo [sancito] dalla Costituzione del 1948» (Id., p. 283). La soluzione del governo tecnico sotto tutela presidenziale sarebbe la risposta a partiti politici privi di un consolidato radicamento nella

egualmente definirsi "politico"? Secondo una parte autorevole della dottrina, un Governo si definisce "tecnocratico"⁷⁹ quand'anche uno solo dei propri membri non appartenga alle Assemblee parlamentari. Si tratterebbe di una legittimazione politica⁸⁰ quella conferita secondo le regole della rappresentanza assembleare. Di converso, la conoscenza della tecnica, economica, finanziaria, tecnologica in senso proprio, non determina l'incompatibilità⁸¹ con la Carta costituzionale (di cui *infra* più approfonditamente, par. 4).

In tale contesto, la valutazione scientifica risponde a una logica di risposta ai «*besoins de la pratique*»⁸². Ne consegue che la *tecnicizzazione* delle scelte politiche non comporta necessariamente il ricorso alla forma di governo tecnocratica⁸³, poiché sarebbe riscontrabile quando

società: così cfr. P. MARTELLI, *Governo tecnico: un passo verso il presidenzialismo?*, in *il Mulino*, n. 2/2012, pp. 226 ss., p. 229.

⁷⁹ Secondo N. IRTI, *Tecnicità dell'avvocatura*, cit. «il tecnico non sceglie i fini di una società, li trova dinanzi a sé, e si piega al loro servizio; il tecnocrate si muove su un piano più alto, sceglie i fini collettivi, professa un'ideologia, viene in conflitto con altre, vince o soccombe. Il tecnocrate è un tecnico, che, uscendo dalla propria competenza e "salendo" alla vita politica [...] entra nel conflitto tra le diverse visioni della società. Il passaggio da tecnico a tecnocrate talora non è fortunato e felice».

⁸⁰ Il tema dei rapporti tra politica, tecnica e amministrazione «implicherebbe anche una revisione della tradizionale visione sulla legittimazione democratica dell'ordinamento giuridico sovranazionale»: così, A. SANDULLI, *L'ordinamento giuridico europeo e il suo diritto pubblico: una fatispecie a formazione progressiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2023, pp. 983 ss., p. 989.

⁸¹ Giova richiamare l'orientamento opposto espresso da N. IRTI, *Diritto europeo e tecno-economia*, in *Riv. dir. civ.*, 2006, pp. 1 ss. secondo cui «la tecno-economia, che pretende di interpretare leggi "naturali" o di appoggiarsi a fatti accertabili per esperienza, respinge i conflitti di idee. Essa è intrinsecamente *anti-politica*: alle battaglie di idee e di forze sociali oppone l'incontestabile sapere dei tecnici. Gli "esperti", i "competenti", i "professionisti" prendono il luogo degli uomini politici» (p. 4). Nel medesimo filone si innesta L. VIOLINI, *Il problematico rapporto tra scienza e diritto: i fronti aperti, la questione di metodo*, in L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inesposta*, Bologna, 2016, pp. 69 ss. che paventa l'eccessiva deferenza verso il paradigma tecnico-scientifico, specialmente nelle scienze economiche le cui teorie sono difficilmente confutabili se non dopo che sono state "testate" dal decisore politico.

⁸² H. LAROCHE, *Le double rôle de formatrice et de chercheuse, Le double rôle de formatrice et de chercheuse : un point de rencontre pour concilier les besoins de la pratique et de la recherche*, in *Revue des sciences de l'éducation*, n. 31(2)/2005, pp. 335 ss.

⁸³ L'invenzione della forma di governo "tecnico", ovvero che raccoglie componenti del Governo non presenti in Parlamento, né iscritti alle forze partitiche che lo popolano, è illusoria, in quanto in ogni caso l'esecutivo è tenuto a raccogliere la fiducia da parte delle Camere e a quel punto la tecnica si politicizza. Una parte della lettera-

tutti⁸⁴ i membri del Governo non sono di derivazione politica ma sono estratte da realtà professionali e accademiche.

Secondo questa impostazione, non rileverebbe il *quomodo*, bensì l'*an* della decisione politica. A questo riguardo, Guarino ha affermato che si creerebbe una sorta di alterazione quando vi sono scelte e decisioni che non sono riconducibili alla tecnica, ma vengono ugualmente affidate ai tecnici, in ragione al senso più spinto della responsabilità. Correttamente, l'autorevole giurista osserva la mancanza di «una disciplina positiva che [...] consente di ottenere risultati proficui dalla utilizzazione dei tecnici»⁸⁵, sulla cui scorta è possibile individuare «il principio fondamentale per l'utilizzazione dei tecnici [per cui] la decisione ultima [deve spettare] in ogni caso ai politici. In nessun caso deve essere consentito ai tecnici di esercitare in modo diretto ed esterno un potere politico in posizione di autonomia»⁸⁶. Questa impostazione, però, inquadra la politica in modo separato dalla tecnica, e non ammette che la seconda possa essere assorbita dalla prima. Al contrario, occorrerebbe dare seguito a quell'orientamento che distingue tra la ragione strumentale, per organizzare le competenze, e una ragione manipolativa, alla luce dell'«idea [...] che alla complessità della realtà del mondo umano si possa rispondere concentrando saperi e le conoscenze nelle figure di esperti che sono in grado di operare scelte razionali»⁸⁷. Difatti, solo all'amministrazione sono imposti i principi di

tura scientifica e tutta l'attenzione mediatica hanno contribuito al rafforzamento di un'espressione imprecisa, non rappresentativa della realtà. Anche nella ricostruzione storica dei Governi della Repubblica elaborata da P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica. Vicende, Formule, Regole*, Bologna, 1996, non v'è menzione alla tecnicità dei tre noti esecutivi guidati da Ciampi, Dini e Monti (financo Draghi). Anzi, l'Autore mette in luce i costanti rapporti politici tra i tre Governi e le forze politiche rappresentate dai partiti in Parlamento: ad esempio, Calandra ricorda come Ciampi avesse «dichiarato che il governo [...] finché permaneva la fiducia, avrebbe operato con piena responsabilità politica» (p. 503), nonostante fosse stato definito come tecnico.

U. GALIMBERTI, *Psiche e tecne. L'uomo nell'età della tecnica*, Milano, 2000, secondo cui il coinvolgimento della tecnica nella politica è avvertito come una ritirata del decisore politico, mostrando i rischi di una potenziale egemonia della tecnica.

⁸⁴ Sull'alternatività tra governi a base “istituzionale” e governi a base “tecnica” cfr. S. TALINI, *La forma di governo alla prova delle trasformazioni della (classe) politica. Riflessioni a seguito della formazione del governo Draghi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2021, parte III, pp. 23 ss., p. 25 con note di richiami.

⁸⁵ G. GUARINO, *Tecnici e politici*, cit., p. 15.

⁸⁶ ID., *ul. op. cit.*, p. 16.

⁸⁷ P. BARCELLONA, *Lo spazio della politica. Tecnica e democrazia*, Roma, 1993, p. 57.

efficacia, efficienza ed economicità. L'azione di un Governo, per essere efficiente, deve invece corrispondere «al valore collettivo»⁸⁸.

Sulla scorta di tali osservazioni, il ricorso alla tecnica nell'ambito delle decisioni politiche è necessitato dalla distribuzione di conoscenze differenziate e dal bisogno di integrarle⁸⁹. Sicché, il rapporto tra politica e tecnica può qualificarsi come complementare⁹⁰, piuttosto che in termini di antagonismo, ancorché questa impostazione evidensi le zone d'ombra che si sostanziano nella paventata capacità limitata della classe politica di gestire le situazioni tecnicamente complesse⁹¹. Invero, le contingenze sono per definizione mutevoli e imprevedibili, rendendo di non agevole risoluzione la determinazione *ex ante* di quali elementi tecnici il politico, che ricopre ruoli governativi, debba essere munito. Ciò rende la politica tendenzialmente dipendente dalla tecnica, ma non necessariamente ad essa subordinata. In questi termini, l'operazione

⁸⁸ G. GUARINO, *Tecnici e politici*, cit., p. 13.

⁸⁹ Si tratta, evidentemente, di un tema molto divisivo e che difficilmente troverà una soluzione unanime tra le diverse culture scientifiche che lo hanno trattato: per Severino, una politica che ricorre alla tecnica comporta un affievolimento del modello democratico, giacché un qualsiasi agire è ciò che esso è in forza dello scopo a cui esso è ordinato: così Id., *Il destino della tecnica*, Bologna, 2009. Pur ammettendo che la politica non sia una tecnica, quest'ultima sarebbe priva di scopi sociali, se non quello di ricercare la verità. Questo scopo assume la duplice connotazione di astratta idoneità e illimitata potenzialità finalistica. A parte ciò, la tecnica non sarebbe in grado di autodeterminare altrettanti scopi, è la politica che ha il compito di orientare le attività peritali al fine del soddisfacimento dei bisogni collettivi. E in questo senso Severino ha affermato che la tecnica è indefinita capacità di realizzare scopi e di soddisfare bisogni (Id., p. 50). Per l'Autore, la *grundnorm* «determina la validità di tutte le norme inferiori»: valida le norme inferiori se agevola il dispiegarsi della tecnica; la invalida se la ostacola. L'«assecondamento della tecnica si eleva così a scopo degli scopi». In questi termini, la tecnica da oggetto regolato diviene fonte di regolazione, principio regolatore. Nel quadro dei rapporti tra tecnica e politica, si potrebbe affermare che l'uso della tecnica da parte della politica ha percorso una strada inversa: ossia, da mezzo a scopo per condizionare, per orientare meglio le scelte di *policy*.

Di converso, Irti ha evidenziato che «la tecnica, divenuta scopo dell'economia e della politica, non troverebbe alcuna volontà esterna [...] che sia in grado di imporre uno scopo, cioè di retrocederla a strumento» (Id., E. SEVERINO, *Dialogo su diritto e tecnica*, cit., pp. 17-18).

Orbene, la tecnica settoriale, poiché è dotata di uno scopo, diverrebbe strumentale solo nel contesto in cui si ponga in una condizione servente degli scopi politici. È in questo caso che sarebbe ammissibile il rischio di una potenziale influenza della tecnica sui risultati delle indagini epistemiche alla luce degli indirizzi politici.

⁹⁰ Sul punto, cfr. P. CARROZZA, *Tecnica e politica*, cit., pp. 81 ss.

⁹¹ Id., cit., pp. 90-91.

integrativa del Governo è sempre riconducibile a una volontà politica che si manifesta nelle riorganizzazioni del potere esecutivo che costituiscono delle alterazioni⁹² del modello sommariamente delineato dalla Carta costituzionale.

4. Le “infiltrazioni” della tecnica nei rapporti interorganici interni al modello organizzativo del Governo

La Costituzione formale non contiene delle regole specifiche sul modello organizzativo del Governo italiano «inteso nel senso più stretto e preciso del termine»⁹³. Questa scarna disciplina giuridica predisposta dai Costituenti è in funzione del principio dell'autonomia politica o della libera articolazione del Governo⁹⁴. Sebbene nel 1988 il legislatore sia intervenuto sull'ordinamento della Presidenza del Con-

⁹² L'ipotesi di un Presidente del Consiglio e di ministri tecnici può essere interpretata in un duplice modo: in termini *statici* o in termini *dinamici*. In caso di dinamicità, occorrerebbe porre l'attenzione sulla qualificazione della figura che andrà a ricoprire il ruolo di PCm o di ministro, poiché ciò che rileva è l'appartenenza o meno al ramo della politica attiva. Invece, ammettendo una struttura rigida, statica, si darebbe rilievo solo al ruolo istituzionale, a prescindere dal *know-how* posseduto e dal *background* professionale. In altri termini, il ruolo istituzionale non cambierebbe “scopo costituzionale” a seconda di chi lo ricopre. In aggiunta, secondo la concezione statica un tecnico che assume le funzioni di ministro, ed entra a far parte della compagine governativa, automaticamente viene politicizzato.

Di converso, la concezione dinamica consente di dare rilievo, da un lato, alla composizione dell'organo e, dall'altro, alle conseguenze sulla formazione della volontà consiliare. In questo caso si registrerebbero alterazioni sostanziali, e non formali, poiché non sarebbero politici appartenenti alla maggioranza politica rappresentata in Parlamento e, in effetti, potrebbero aver ragione chi paventa l'influenza della tecnica sulla politica.

Secondo A. RUGGERI, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Milano, 1981 le alterazioni formali, invece, corrispondono al caso in cui, «per soddisfare alle più varie esigenze della politica quotidiana di governo, il disposto costituzionale viene integrato, se si vuole alterato, ma senza possibili riflessi [...] sul Consiglio, sull'esercizio delle competenze che a questo sono assegnate» (p. 160). Per l'Autore «il caso della alterazioni sostanziali è, invece, quello in cui il disposto costituzionale è apertamente derogato, violato, essendosi fatto luogo ad una [...] sottoscrizione [sostanziale] delle competenze spettanti al Consiglio» (*ibid.*).

⁹³ Ossia come «l'organo disciplinato nella sez. I, tit. III, pt. II della Carta costituzionale»: così, v. L. PALADIN, *Governo italiano, ad vocem*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, pp. 675 ss.

⁹⁴ Cfr. per esempio P. BARILE, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1964, p. 56.

siglio dei ministri – con la nota l. 23 agosto 1988, n. 400 –, è opportuno ricordare che il Governo è composto da tre componenti politiche necessarie – il Consiglio dei ministri, il Presidente dello stesso e i singoli ministri –, «a ciascuna delle quali corrispondono istanze distinte e potenzialmente contrastanti»⁹⁵. Ne consegue che i problemi dei rapporti tra la tecnica e l'organizzazione della politica possono ricondursi a due profili⁹⁶: la composizione del Governo (se il tecnico assume il ruolo di Presidente del Consiglio, ovvero di ministro); le ricadute sull'esercizio dei poteri interorganici esercitabili dal Presidente rispetto al Consiglio e ai relativi membri.

Cominciando da quest'ultimo aspetto, per motivi connessi alle ricadute logico-giuridiche sulla composizione, nel modello di Governo⁹⁷

⁹⁵ L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., p. 692. Si parla, in questo senso, di Governo come organo complesso: contro questa impostazione, cfr. A. RUGGERI, *Il Consiglio dei ministri*, cit. Questa impostazione è convincente se si osserva che la definizione di governo come organo complesso implica che il governo non si esaurisce nel solo Consiglio dei ministri e che tuttavia non si può neppure ridurre alla sola Presidenza del Consiglio dei ministri. Si tratta di un organo che presenta una duplice anima: una politica, rappresentata dal Consiglio dei ministri; una amministrativa, corrispondente alla Presidenza. Questa struttura dicotomica è espressa nell'art. 2, l. 400 del 1988.

Sulla complessità del governo, costituito dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Consiglio dei ministri e dai ministri cfr. pure A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, vol. 1-*Evoluzione dell'Istituto. Formazione dell'organo*, Firenze, 1951, pp. 80 ss.

⁹⁶ Secondo un'autorevole impostazione, che si condivide, «esiste un nesso di intima connessione tra la struttura e il funzionamento del Governo, da un lato, e la conformazione del procedimento della sua formazione, dall'altro»: G. PITRUZZELLA, *Il Consiglio dei ministri. Artt. 92-93*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1994, p. 105.

⁹⁷ Per E. CHELI, V. SPAZIANE, *Il Consiglio dei ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Milano, 1977, pp. 41 ss., la formula “indirizzo politico e amministrativo” di cui all'art. 95 Cost. è equivalente a quella “politica generale del governo” (cfr. p. 44).

Il Consiglio dei ministri costituisce l'organo decisionale centrale dell'indirizzo governativo, al quale spetta cioè di deliberare i contenuti di quella politica generale del Governo che il Presidente è chiamato a dirigere e a coordinare. In sostanza, il Presidente autonomamente ha poteri limitati circa la determinazione dei contenuti di detta politica, e piuttosto ricopre un ruolo di mediatore, di arbitro per individuare compromessi tra gli interessi dicasteriali al fine di realizzare in modo efficiente il programma di governo. Tanto è vero che ruolo di direzione e di coordinamento non coincide con il potere di determinare la politica generale del governo, che invece è assunta in modo collegiale.

costituzionale il Presidente del Consiglio è parte integrante del Consiglio⁹⁸, e non *primus inter pares*⁹⁹.

Le due¹⁰⁰ principali e tradizionali impostazioni in merito al modello organizzativo del Governo si pongono nella prospettiva delle procedure di formazione della volontà politica. Tuttavia, come si è precisato nelle pagine che precedono, questa indagine è mossa dalla prospettiva strutturale, e non già anche da quella dei processi decisionali sui quali non si disconoscono le rilevanti ricadute scaturenti dalle implicazioni che si sta qui analizzando.

Questa linea di ricerca è prodromica a stabilire quanto rilievo andrebbe assegnato all'influenza della tecnica sull'ufficio del Presidente, e quanto questo sarebbe idoneo a imporsi sull'attività deliberativa del Consiglio sotto il profilo giuridico. Si registra, da una parte, il ruolo di interprete autentico dell'indirizzo governativo ricoperto dal Presidente del Consiglio (teoria monista); dall'altra, la teoria collegiale che accoglie una lettura articolata dell'art. 95, I c. Cost. per cui l'esecuzione della politica governativa deve essere promossa e coordinata dal PCm, e al Consiglio compete la previa deliberazione della politica stessa.

Nella prima parte della disposizione costituzionale, per cui il PCm

⁹⁸ A. RUGGERI, *Il Consiglio dei ministri*, cit. secondo cui i ministri e il Presidente del Consiglio sono dotati di autonomia costituzionalmente garantita «*uti singuli*» (p. 79).

⁹⁹ E. PICOZZA, *L'attività di indirizzo*, cit., 1988 secondo cui «il termine di indirizzo esprime [...] il concetto di influenza che ciascun Ministro riesce ad esercitare, al livello politico o amministrativo, nell'ambito del proprio dicastero» (p. 35). A questa definizione aggiungasi che, sebbene il primo ministro non sia più «*primus inter pares*», ma un capo per dirigere l'attività di tutti i membri del Consiglio» (*Atti Assemblea costituente*, I, 1947, p. 12), i ministri esercitano una non trascurabile influenza nella rimodulazione di detto indirizzo per due ordini di motivi: *i*) è il Consiglio dei ministri a deliberare sulle questioni di indirizzo; *ii*) ogni singolo ministro è chiamato a metterlo in pratica.

Sul maggior rilievo del Consiglio rispetto agli altri organi del Governo, cfr. F. CUOCOLO, *Consiglio dei ministri, ad vocem*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, 1961, pp. 237 ss. secondo cui «il Consiglio ha una positiva e apprezzabile supremazia sugli altri organi di governo, i quali tutti devono strettamente conformarsi» (p. 243).

¹⁰⁰ In realtà, sarebbero tre i modelli per l'organizzazione del governo, presi in prestito dalla dottrina tedesca: 1) principio di direzione politica monocratica; 2) principio della direzione politica collegiale; 3) principio dell'autonomia dei singoli ministri. Così, cfr. G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo*, Padova, 1986, pp. 169 ss.

«dirige la politica generale del Governo», si suffraga l'esistenza di un rapporto di direzione¹⁰¹ con i singoli ministri¹⁰² in luogo di un approccio – ben più comune in sede amministrativa – fondato sulla superiorità gerarchica. Certamente al PCm spetta la definizione di linee guida e criteri generali che debbono essere osservati sia dal Consiglio dei ministri nella predisposizione dell'indirizzo politico-amministrativo, sia dai singoli ministri in qualità di vertici dei rispettivi dicasteri. Secondo autorevole dottrina, i Presidenti del Consiglio possono esercitare funzioni direttive perché non sono superiori «in gerarchia politica»¹⁰³ rispetto agli altri ministri. Eppure, considerando che l'attività¹⁰⁴ – secondo taluni, la funzione¹⁰⁵ – direttiva ha scopi prevalentemente organizzativi, essa, almeno formalmente, necessita della sussistenza di un rapporto gerarchico.

In aggiunta, quand'anche il Presidente del Consiglio dei ministri sia un tecnico, ovvero si avvalga dell'ausilio di tecnici (interni o esterni)

¹⁰¹ Sul tema, specialmente con riguardo alle ripercussioni dell'attività direttiva sui rapporti organizzativi cfr. G. MARONGIU, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, Padova, 1988.

¹⁰² In questo senso, cfr. A. DE VALLES, *Lo Stato, gli uffici*, vol. 1 - *Teoria giuridica della organizzazione dello Stato*, Padova 1931, pp. 250 ss.

Con riguardo all'attività direttiva dei ministri, è interessante la posizione espressa da autorevole dottrina in relazione agli enti di gestione: cfr. F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Milano, 1965, secondo cui gli esperti sono coloro che operano non in relazione agli interessi “politici”, ma «in funzione degli interessi e dell'autonomia dell'ente» (p. 259) nel cui sistema normativo sono stati introdotti con l'atto di nomina fiduciaria. In assenza di un regime giuridico esplicito, l'interprete deve ricorrere alla prassi dalla quale emerge che gli atti tipici dell'attività di direzione sono: nomina dei titolari degli organi direttivi, compresi di quelli tecnici; le direttive in senso stretto; la programmazione e pianificazione economica. Questi atti, che ben si innestano nella più ampia categoria degli atti esecutori dell'indirizzo politico-amministrativo, si ripetono sia a livello presidenziale/consiliare, che a livello ministeriale. Ciò che cambia è il centro di imputazione.

¹⁰³ A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit.

¹⁰⁴ Cfr. G. MARONGIU, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, cit.

¹⁰⁵ W. ZAFARANA, *La funzione direttiva*, in *Amm. civ.*, n. 9/1958, pp. 22 ss. secondo cui «il fenomeno dell'opposizione tra indirizzo scientifico e indirizzo metafisico del pensiero è di tutti i tempi [...] scienze sperimentali e scienze speculative, dall'unica matrice dell'intelletto e dell'anima umana, sono le due inscindibili facce dell'ansia inestinguibile di conoscenza e di progresso cui sospinge la legge della perfettibilità umana» (p. 24).

per la determinazione dei contenuti degli atti di sua spettanza, la tecnicità strutturale dell'organo politico non produce effetti sul contenuto dell'atto politico.

Dunque, le principali attribuzioni del Presidente del Consiglio si traducono in poteri di direzione e di coordinamento, che non hanno la funzione di determinare il contenuto dell'indirizzo politico, bensì quello di assicurarne «l'unità» (art. 95, I c., Cost.). Tali poteri sono accordati al Presidente del Consiglio solo in relazione ai rapporti che intercorrono con il Consiglio e con i singoli ministri. In questo senso, il potere di direzione – e, conseguentemente, di coordinamento – non costituiscono porzioni della più ampia categoria del potere esecutivo. Difatti, il primo potere ha una rilevanza meramente interna, volta a regolare i rapporti tra il Presidente, il Consiglio e i suoi membri.

Il PCm esercita tali poteri in relazione all'indirizzo politico, in merito al quale la l. n. 400 del 1988 è piuttosto chiara: tutto ciò che esula dall'indirizzo politico è di competenza esclusiva del PCm¹⁰⁶. Non è casuale che l'ordinamento accordi al solo Presidente un apparato burocratico a supporto dei compiti che gli sono affidati¹⁰⁷.

Il potere di direzione espresso dal Presidente del Consiglio costituisce una prospettiva efficace per registrare che l'integrazione gover-

¹⁰⁶ Ad eccezione delle «direttive da impartire tramite il commissario del Governo per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alle regioni che sono tenute ad osservarle» (art. 2, c. 3, lett. e), *ivi*; delle «proposte che il ministro competente formula per disporre il compimento degli atti in sostituzione dell'amministrazione regionale, in caso di persistente inattività degli organi nell'esercizio delle funzioni delegate» (lett. f); delle «determinazioni concernenti l'annullamento straordinario a tutela dell'unità dell'ordinamento, degli atti amministrativi illegittimi, previo parere del Consiglio di Stato e, nei soli casi di annullamento di atti amministrativi delle regioni e delle province autonome, anche della Commissione parlamentare per le questioni regionali» (lett. p).

¹⁰⁷ Attenendosi al dettato costituzionale dell'art. 95, I c. Cost., il Consiglio dei ministri è composto dai ministri e dal Presidente. Sicché la Presidenza del Consiglio dei ministri non include il Consiglio stesso, che ha una rilevanza organizzativo-costituzionale autonoma. In questi termini, il Consiglio ben può essere inteso nella sua natura bipolare, «costituito com'è da» Presidente e ministri (A. RUGGERI, *Il Consiglio dei ministri*, cit., p. 81). Le strutture amministrative del Segretario generale e dei sottosegretari sono a supporto della Presidenza, e non dei lavori del Consiglio, che è coadiuvato da altre strutture organizzative.

Pertanto, può osservarsi che la tecnica può “insinuarsi” in tre diverse dimensioni: nella figura del Presidente del Consiglio, fra i ministri e fra gli organi amministrativi a supporto della Presidenza.

nativa della tecnica, in questo frangente, non comporta modifiche significative a livello strutturale, ossia per l'istituzione di organi *ad hoc* o di sovrastrutture speciali. Piuttosto, essa rileva sulla composizione del Governo, con conseguenze e ricadute sulla determinazione delle decisioni politiche.

Confrontando i compiti assegnati al Presidente, sia dalla Costituzione sia dalla legge n. 400 del 1988, si evince che le finalità dirigistiche delle attività di indirizzo del Presidente sono ben diverse da quelle del dirigente amministrativo, il quale si occupa, piuttosto, di attuare «le direttive del datore di lavoro organizzando l'attività lavorativa e vigilando su di essa»¹⁰⁸. In quest'ottica, l'attività di direzione¹⁰⁹ posta in essere assume una valenza trainante per le decisioni dei singoli ministri.

Circa il contenuto, il rapporto di direzione si sostanzia in un atto vincolante per i ministri. Negli anni Sessanta una parte della dottrina giuspubblicista aveva ritenuto superata l'opinione per cui spetterebbe al Consiglio dei ministri il compito di fissare le linee comuni della condotta governativa, in quanto l'art. 95, I c. Cost. non riserva espressamente al Consiglio alcuna competenza. Tuttavia, il legislatore del 1988 ha interpretato diversamente il dettato costituzionale, affidando al Consiglio il compito di determinare «la politica generale del Governo e, ai fini dell'attuazione di essa, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa», nonché di deliberare «altresì su ogni questione relativa all'indirizzo politico»¹¹⁰. Questa norma non deve essere letta, però, in termini escludenti nei riguardi del Presidente, il quale non solo è membro effettivo del Consiglio, ma «indirizza ai ministri le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri»¹¹¹.

Ebbene, in conformità all'art. 95, I. c. Cost. la direzione del *pre-*

¹⁰⁸ Art. 2, c. 1, lett. d), d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81.

¹⁰⁹ La direzione è stata distinta dal «modo in cui la gerarchia organizzativa si esprime», e piuttosto essa «sopperisce a una «crisi della gerarchia» (G. MARONGIU, *La direzione nella teoria giuridica*, cit., pp. 3 ss.). ciò si verifica quando, a fronte del sopravvenire di nuovi modelli organizzativi ci si rende conto che l'antico cardine dell'organizzazione dei pubblici poteri, la gerarchia non è più idonea a svolgere un valido ruolo di rapporto organizzativo.

¹¹⁰ Art. 2, c. 1, l. n. 400 del 1988.

¹¹¹ Art. 5, c. 2, lett. a), *ivi*.

mier si riferisce a tre tipologie di attività: direzione in senso stretto¹¹², coordinamento e promozione¹¹³.

Quando queste tre vengono a contatto con la tecnica si generano delle varianti: la direzione tecnica e il coordinamento tecnico¹¹⁴.

Rispetto alla prima, la tecnicità può derivare dalla natura del soggetto, o dell'organo, che l'ha posta in essere, dal contenuto, ovvero dalla materia entro cui si innesta. Il regime giuridico applicabile in tali circostanze è particolarmente variabile ed eterogeneo, salvo, ad esempio, i casi di direttive tecniche adottate dal Ministero della difesa per l'«armonizzazione degli obiettivi dell'amministrazione della difesa con la politica tecnico-scientifica nazionale»¹¹⁵.

¹¹² Occorre distinguere dalla direzione l'effetto direzionale, che può essere ottenuto con un qualsiasi tipo di rapporto organizzativo, quale la stessa gerarchia. Anche l'effetto di indirizzo «che consiste [...] nella conformazione della successiva attività dei pubblici poteri» (E. PICOZZA, *L'attività di indirizzo*, cit., p. 44), può essere realizzato mediante altresì l'adozione del rapporto organizzativo di direzione. Pertanto, la direzione si sostanzia nel vincolare l'attività del destinatario, mentre l'indirizzo, almeno a livello semantico, non comporterebbe il medesimo vincolo. Peraltra, il rapporto nel campo dell'indirizzo si porrebbe in una fase anteriore rispetto al momento dell'applicazione funzionalizzata dei fini e alla corrispondente utilizzazione dei mezzi. Difatti, tra potere di direzione e potere di indirizzo la differenza, come ha rilevato condivisibilmente l'Autore, si sostanzierebbe nel contenuto dell'attività, e non nell'atto in sé.

¹¹³ Della «promozione tecnica» non si riconosce la valenza scientifica, né è possibile riscontrare dei casi empirici.

¹¹⁴ Di coordinamento tecnico, la giuspubblicistica ne ha ravvisato il rilievo soprattutto in ambito territoriale: senza pretendere di esaurire il dibattito scientifico sorto sul punto, cfr. A. IANNUZZI, *L'emersione delle istanze unitarie fra complessità tecnico-scientifica e coordinamento della finanza pubblica*, in *Studi par. pol. cost.*, n. 185-186/2014, pp. 109 ss. che osserva la mancata costituzionalizzazione del principio di coordinamento tecnico; F. SALMONI, *Gli atti statali di coordinamento tecnico e la ripartizione di competenze Stato-Regioni*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 1735 ss. la quale, commentando Corte cost., 1º aprile 2003, n. 103, ha rilevato come i decreti ministeriali, quando sono limitati alle sole norme tecniche, non rappresentano esercizio di potere normativo, né tantomeno esercizio di potere di direttiva. L'Autrice registra, tuttavia, come «abbracciando questa interpretazione [...] si finiscono per legittimare tutti gli interventi effettuati [a livello centrale] nel nome della tecnica, in deroga ai principi costituzionali, fornendo un ottimo pretesto ai pubblici poteri per non assumersi la responsabilità delle scelte politiche più delicate e discusse, nascondendosi dietro l'oggettività e la conseguente necessarietà delle decisioni fondate sulla tecnica» (p. 1743); A. IANNUZZI, *Eccezione al principio del coordinamento tecnico o esclusione di un possibile «governo tecnico unitario» dello Stato?*, in *Giur. cost.*, 2006, pp. 3262 ss.; Q. CAMERLENGO, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni*, 2020, pp. 739 ss.

¹¹⁵ Art. 9, c. 2, lett. b), d.M. della difesa, 16 gennaio 2013. Un caso simile è quello

Dunque, il potere di direzione è finalizzato a evitare che i ministri adottino provvedimenti inconciliabili con il conseguimento dei fini di politica generale, di cui il PCm è il solo responsabile. Tale potere si sostanzia, in verità, in un'attività di polizia e di coordinamento, conformemente a quanto sancito dall'art. 95, I c. Cost. Non ha alcuna influenza sulla definizione dei contenuti del programma di governo. Il contatto con la tecnica ha funzione di supportare le decisioni del Governo in casi di complessa risoluzione, integrando così la volontà politica¹¹⁶. Ne consegue che, in considerazione dell'elevata complessità delle questioni all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri (economiche, ambientali e altro), non è più possibile concepire attività – anche quelle direzionali, di coordinamento e di promozione – che «per essere efficace ed adeguata non sia sostenuta da un solido e oggettivo fondamento, vale a dire della "conoscenza scientifica"»¹¹⁷. Sicché, non solo il rapporto in sé tra PCm, Consiglio dei ministri e i suoi componenti, bensì anche l'atto in cui esso si sostanzia – vale a dire le direttive – costituiscono le "fenditure" in cui l'integrazione della tecnica può produrre mutamenti organizzativi¹¹⁸.

dell'adozione di direttive tecniche per adeguare le prassi interne a nuovi parametri adottati a livello nazionale: si pensi alla direttiva tecnica per l'attuazione del Regolamento approvato con d.P.R. 17 dicembre 2015, n. 207 in materia di parametri fisici per l'ammissione ai concorsi per il reclutamento nelle Forze armate, nelle Forze di polizia a ordinamento militare e civile e nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma della l. 12 gennaio 2015, n. 2.

L'ordinamento giuridico non prevede una definizione di «politica tecnico-scientifica nazionale», rendendo il parametro a cui conformarsi ancora più sfuggente. È certo, tuttavia, che a tale politica vi contribuiscono i comitati tecnico-scientifici e gli altri organi di consulenza.

¹¹⁶ G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei ministri*, cit. secondo cui «se un rapporto di direzione tra il premier ed i ministri può essere ipotizzato, non è in alcun modo configurabile un simile rapporto nei confronti del Consiglio che è competente a determinare l'indirizzo del governo» (p. 232).

¹¹⁷ W. ZAFARANA, *La funzione direttiva*, cit., p. 23.

¹¹⁸ Nell'ipotesi dei rapporti tra Presidente del Consiglio dei ministri e Presidenza tecnica – ovvero l'integrazione che attiene all'apparato burocratico a supporto degli organi politici del Governo – si deve osservare che la tecnica non influisce sull'attività presidenziale poiché resta, di fatto, estranea alla politica. Si tratta, infatti, di un esempio di attività tecnica a supporto della decisione politica, che resta di spettanza del vertice politico.

5. L'esternalizzazione del sapere tecnico e organi tecnici politicizzati

L'integrazione dell'*expertise* non provoca solo delle alterazioni al modello organizzativo interno del Governo, ma talvolta si traduce nell'istituzione di strutture organiche *ad hoc*, con funzioni consultive, ovvero può involgere l'organigramma dei ministeri, con particolare riguardo agli uffici di diretta collaborazione. Rispetto alla integrazione della tecnica tra i componenti del Governo, tali strutture costituiscono una dimensione “esterna” a quella politica.

Quando la tecnica coadiuva il processo decisionale dall'esterno, si garantisce una maggiore indipendenza – in altri termini, una schermatura – della politica dalla scienza, che resta nelle maglie della funzione consultiva e non indossa le vesti del decisore politico. Ciò in quanto i due ruoli restano ben distinti e non si verificano sovrapposizioni. Nell'integrazione della composizione del Governo, invece, è maggiore la possibilità che si confondano i due “poteri” – quello politico e quello della conoscenza scientifico-tecnica, detto anche epistemico –, determinando così decisioni in cui è complesso isolare la volontà politica. Giova chiarire che tali considerazioni non sono espressione di un inquadramento negativo dei rapporti tra tecnica e politica, a condizione che essi siano disciplinati in modo chiaro per assicurare una coesistenza efficace.

Il primo organo costituito per la consulenza tecnica generale fu il Consiglio nazionale delle ricerche, posto alle dirette dipendenze del Capo del Governo (art. 1, R.d. 25 giugno 1937, n. 1114). Si tratta di un organo generato da una normativa ordinaria, e non già di derivazione costituzionale.

Sul punto è nota la posizione conservatrice assunta dalla Corte costituzionale¹¹⁹ rispetto alla rilevanza del principio di separa-

¹¹⁹ S. PENASA, *Il dato scientifico nella giurisprudenza della Corte costituzionale: la ragionevolezza scientifica come sintesi tra dimensione scientifica e dimensione assiologica*, in *Politica del diritto*, n. 2/2015, pp. 271 ss. che richiama un pronunciamento risalente della Consulta – la sentenza 26 maggio 1998, n. 185 – per cui il giudice costituzionale non ha ritenuto «opportuno sostituire le valutazioni di natura tecnica fornite da organi (legislativamente) riconosciuti, ai quali deve essere riconosciuto un potere di valutazione autonomo e indipendente» (p. 300). In questo senso la sentenza è caratterizzata da una «assenza di richiami di tipo tecnico-scientifico» (T. GROPPi, *La Corte costituzionale tra «fatto legislativo» e «fatto sociale»*, in *Giur. cost.*, 1998, pp.

zione¹²⁰ tra politica e amministrazione. La Consulta ha affermato, in particolare, che l'individuazione dell'esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa, spetta però al legislatore. A sua volta, tale potere incontra un limite nello stesso art. 97 Cost.: nell'identificare gli atti di indirizzo politico-amministrativo e quelli a carattere gestionale, il legislatore non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledano l'imparzialità della pubblica amministrazione.

I timori sulla stabilizzazione del modello tecnocratico a detrimento della volontà politica sono parzialmente fondati, laddove l'attività di consulenza non è sempre separata dall'autonomia decisionale che spetta alla sfera politica. Pur riconoscendo la bontà dell'espressione per cui «consigliare è per molti, decidere è per pochi»¹²¹, ne deriva che l'indi-

2798 ss., p. 3000). Solo due anni più tardi – con la sentenza 13 giugno 2000, n. 188 – la Corte costituzionale è tornata nuovamente sul punto per ribadire che il merito delle scelte discrezionali degli organi tecnico-scientifici non può essere oggetto di costituzionalità, ma precisa altresì che dall'esercizio di siffatto potere deriva contestualmente anche la responsabilità dovuta all'autonomia decisionale da essi riconosciuta. Tuttavia, la Consulta non si sofferma sulla natura – politica o amministrativa – di tale responsabilità, che invero dovrebbe dipendere dalla collocazione istituzionale dell'organo di riferimento.

¹²⁰ Invero, il preludio di questo modello bidimensionale si può riscontrare nell'art. 4, d.lgs. n. 165 del 2001 che introduce una biorganicità dell'organizzazione del potere esecutivo: da un lato, il "gruppo politico" con il compito di definire «gli obiettivi e i programmi da attuare e verificano la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite»; dall'altro, il "gruppo amministrativo" con l'alta dirigenza al vertice a cui spetta in generale «la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo».

¹²¹ Espressione rielaborata in base alla celebre prima predica di L. EINAUDI, *Prediche inutili*, cit., il quale, oltre a esortare di «conoscere [prima di] deliberare» si chiede altresì se tale condotta comportasse un qualche beneficio effettivo: «al deliberare deve, invero, seguire l'azione. Si delibera se si sa di potere attuare; non ci si decide per ostentazione velleitaria infeconda. Ma alla deliberazione immatura nulla segue. Si è fatto il conto delle leggi rimaste lettera vana, perché al primo tentare di attuarle sorgono difficoltà che si dovevano prevedere, che erano state previste, ma le critiche erano state tenute in non cale, quasi i contraddittori parlassero per partito preso? Le leggi frettolose partoriscono nuove leggi intese ad emendare, a perfezionare; ma le nuove, essendo dettate dall'urgenza di rimediare a difetti propri di quelle male studiate, sono inapplicabili, se non a costo di sotterfugi, e fa d'uopo perfezionarle ancora, sicché ben presto il tutto diviene un groviglio inestricabile, da cui nessuno cava più i piedi; e si è

rizzo di governo nelle scelte di *policy* può assumere soluzioni organizzative differenziate per fronteggiare le necessità tecniche più impellen- ti. Segnatamente, si distingue tra l'attività di consulenza *del* e quella *per* il Governo. La dicotomia non è meramente formale, in quanto solo nel primo caso si potrà correttamente identificare l'identità funzionale tra le attribuzioni della pubblica amministrazione e l'attività di consulenza. Sicché, l'attività svolta da «centri» o corpi tecnici incardinati nelle strutture dell'organizzazione statale è preminentemente amministrativa¹²². Si pensi al fenomeno dell'*agenzificazione*, caratterizzato dalla diffusione del modello organizzativo dell'agenzia per coadiuvare il Governo nella gestione di taluni settori merceologici caratterizzati da un elevato tasso tecnico-scientifico. Questo modello viene sovente associato al mutamento di un modello di Governo caratterizzato dall'ampliamento della struttura esecutiva, con l'ingresso di agenti-regolatori dalla natura semi-indipendente e dalle elevate competenze tecniche. Sicché, tali agenzie hanno il compito di tradurre in “regolazione”¹²³ gli indirizzi forniti dalle autorità politiche e occupano, perciò, un ruolo ben diverso – più centrale – rispetto a quello dei comitati tecnico-scientifici o delle commissioni di studio che, invece, svolgono una funzione di *advicing* “puro”. A titolo esemplificativo può essere conveniente analizzare l'attività di consulenza svolta dall'Agenzia spaziale italiana (ASI) la quale, in qualità di ente di ricerca, può «fornire, su richiesta, a soggetti pubblici e privati, tecnologie, servizi di consulenza, di ricerca e di formazione»¹²⁴. L'Agenzia, benché sia qualificata come un ente di ricerca (art. 1 dello Statuto), e perciò sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'università e della ricerca, non è organica- mente inserita nella struttura del dicastero.

Tale prospettiva mostra, da un lato, l'ampliamento della struttura governativo-amministrativa con enti che hanno una propria autono-

costretti a scegliere la via di minore resistenza, che è di non far niente e frattanto tenere adunanze e scrivere rapporti e tirare stipendi in uffici occupatissimi a pestar l'acqua nel mortaio delle riforme urgenti».

¹²² Cfr. L. CAPONI, *Indirizzo di governo, attività consultiva e di ricerca nella programmazione economica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969, pp. 155 ss., p. 158, n. 4 di richiami.

¹²³ A titolo esemplificativo si richiama lo strumento delle linee-guida adottate dall'Agenzia italiana per il farmaco, che sono atti di *soft-law* dalla natura non vincolante.

¹²⁴ Art. 2, c. 3, lett. f), dello Statuto approvato dal Consiglio d'amministrazione con del. 20 luglio 2017, n. 138.

mia decisionale; dall'altro, lo sviluppo della funzione consultiva anche a organi che sono temporanei e non rientrano nell'organigramma dei dicasteri. Quello in discorso costituisce un modello basato sul *consultivismo* specialistico che garantisce l'efficienza delle decisioni assunte dall'autorità politica. L'agenzia possiede una conoscenza specialistica tale da poter interagire in modo più efficace col settore d'intervento (*policy without politics*¹²⁵): si pensi all'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) la quale è supportata dalla attività di due Commissioni tecnico-scientifiche¹²⁶.

Di converso, il ricorso a comitati di esperti offre al decisore politico una buona conoscenza del settore all'interno del quale verranno applicate le *policy*. Appare evidente che il tentativo operato dal decisore politico, rispetto a quest'ultimo modello organizzativo preso in esame, sia quello di mantenere imparziale l'*expertise* ma, soprattutto, di depoliticizzarla¹²⁷.

Un'ulteriore distinzione¹²⁸ da registrare è quella fra consulenza giuridico-amministrativa e consulenza politica, che riflette la dicotomia espressa nell'art. 95 Cost. in merito all'indirizzo di governo, e si fonda non sulla natura dell'organo che la pone in essere, ma sulle finalità perseguiti. Ad esempio, svolgono consulenza giuridico-amministrativa il Consiglio di Stato¹²⁹ e l'Avvocatura dello Stato. Fra gli organi di consulenza che sono denominati «consigli» conviene richiamare il Consiglio superiore di sanità (CSS), che è definito dall'art. 4, d.lgs. n. 266 del 1993 come «organo consultivo tecnico del Ministro» con la funzione, fra le altre, di proporre indagini specifiche, nonché di formulare *standard* costruttivi e organizzativi per l'edificazione di ospedali, istituti di cura

¹²⁵ V.A. SCHMIDT, *Democracy in Europe. The EU and National Polities*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 157 ss., come richiamata da A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa*, cit., p. 116, n. 52.

¹²⁶ Concerneva la Commissione tecnico-scientifica e il Comitato prezzi e rimborso (CPR), istituite con l'art. 19, d.M. 20 settembre 2004, n. 245. Dal 28 febbraio 2023 le due commissioni tecniche sono state sostituite, in ossequio all'art. 3, c. 1-bis, d.l. 8 novembre 2022, n. 169, dalla commissione unica denominata Commissione scientifica ed economica del farmaco (CSE).

¹²⁷ In questo senso cfr. H. BOUILLON, *Le droit administratif à l'ère de la gouvernance*, Parigi, 2021, p. 119.

¹²⁸ Formulata da A. AMORTH, *La funzione consultiva e i suoi organi*, cit.

¹²⁹ G.P. STORCHI, *Materiali per una analisi del ruolo politico del Consiglio di Stato. Gli «incarichi esterni» dei magistrati amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, pp. 536 ss.

e altre opere igieniche da parte di pubbliche amministrazioni. Il CSS rappresenta un caso peculiare in quanto è un organo esterno al Ministero della salute; eppure, svolge le proprie attività a diretto supporto tecnico delle funzioni attribuite al ministro. Inoltre, sebbene il d.lgs. n. 266 non menzioni il rapporto fiduciario, i membri sono nominati con regolamento adottato ai sensi dell'art. 17, c. 3, l. n. 400 del 1988 (ossia con d.P.C.m.). Il ministro della sanità influenza l'operato del Consiglio mediante la presenza di diritto dei dirigenti generali preposti ai dipartimenti e alle direzioni del Ministero della salute. Pertanto, si configura come un caso in cui è la politica a indirizzare l'operato tecnico-scientifico dell'organo.

In modo similare, nonostante la denominazione similare al Consiglio di Stato, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) è un organo consultivo politico. Sin dai lavori preparatori per la Carta costituzionale si affermò che si trattava di un organo di consulenza delle Camere e del Governo, limitando le materie su cui può rendere parere a quelle che «importano indirizzi di politica economica, finanziaria e sociale, come anche su ogni questione che rientri nell'ambito dell'economia e del lavoro»¹³⁰.

La differenza si riscontra, perciò, sulla composizione soggettiva. In precedenza, ai consiglieri di Stato era vietato¹³¹ di far parte di altri corpi consultivi dell'amministrazione centrale, in modo da evitare l'assorbimento dell'attività peritale del Consiglio di Stato con quella esplicata da altri corpi consultivi. Considerato oggi decaduto il divieto, i consiglieri di Stato ben possono far parte di organi e uffici tecnici a supporto dell'attività politico-amministrativa dicasteriale.

Pertanto, nell'ambito della consulenza ciò che determina la tecnicità non è la materia ma il modo in cui è resa. Più precisamente, ove sono previste norme tecniche che l'attività di consulenza deve rispettare allora questa potrà definirsi tecnica. Ad esempio, «se *tecnica* in senso specifico risulta essere l'attività consultiva rimessa al Consiglio Superiore di sanità o al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (da ora anche CSLP), tale non può [...] considerarsi quella proveniente dal Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, la cui pronuncia non è guidata da norme tecniche, inesistenti in materia [enfasi aggiunta]»¹³².

¹³⁰ Art. 8, l. 5 gennaio 1957, p. 33.

¹³¹ V. l'art. 2, R.d. 30 dicembre 1923, n. 2840.

¹³² A. AMORTH, *La funzione consultiva e i suoi organi*, cit., p. 404.

Questi modelli organizzativi deputati all'attività di consulenza pubblica debbono ritenersi interni alle amministrazioni centrali, in quanto su di essi esercitano funzioni di controllo e di vigilanza, al pari delle agenzie. Di converso, quando la consulenza è svolta da enti pubblici, come l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) o il Consiglio nazionale delle ricerche (CNR), si tratta di consulenza pubblica esterna¹³³.

L'impalcatura istituzionale che ne consegue non sarà caratterizzata dall'elemento dell'ausiliarietà organica, poiché l'attività si confonde con le attribuzioni già di spettanza dell'amministrazione di riferimento. In questi termini, si verifica un'immedesimazione tra tecnica e amministrazione centrale, provocando una burocratizzazione¹³⁴ dell'*expertise*.

Si debbono distinguere nettamente dallo schema poc'anzi accennato i comitati e le commissioni di studio (di cui *infra*, par. 5.1). Sebbene abbiano in comune con gli organi tecnici dell'amministrazione l'elevata *expertise*, le commissioni sono collegi consultivi e temporanei, la cui legittimazione è espressione della *vis* autoritativa del Governo.

A causa della precarietà degli organi tecnici *per il Governo* non si determina un trasferimento, ancorché parziale, del potere consultivo. Tuttavia, essa costituisce un'attività ascrivibile alla consulenza, anche se svolta occasionalmente¹³⁵.

¹³³ Tra i primi ad accorgersi dell'importanza di tenere in considerazione non solo degli esperti che sono inseriti nell'amministrazione ma anche dell'apporto dei collaboratori esterni di cui il Governo si avvale in varie forme è stata L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova, 1974, spec. p. 14.

¹³⁴ C. BARBATI, *L'attività consultiva nelle trasformazioni amministrative*, Bologna, 2002, p. 167. Sulla differenza tra indirizzo e gestione cfr. C. D'ORTA, *Indirizzo politico-amministrativo. Funzioni e responsabilità*, in F. CARINCI (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, commentario, tomo I, Milano, 1995, pp. 215 ss. secondo cui, pur richiamando la normativa antecedente all'attuale t.u. pubblico impiego, nella quale si affidava agli organi di governo delle amministrazioni la definizione di obiettivi e programmi – in conformità dell'indirizzo di politica amministrativa –, mentre i dirigenti provvedono alla gestione finanziaria, *tecnica* e amministrativa (la norma è rimasta immutata nell'art. 4, c. 2, d.lgs. n. 165 del 2001), tale disposizione non pone il rischio di «un isolamento tecnocratico della gestione» (p. 225), in quanto gli organi politici restano sopraordinati alla burocrazia in virtù di un rapporto di direzione, e non gerarchico, per esercitare penetranti poteri di controllo e di valutazione dei risultati dell'azione dirigenziale.

¹³⁵ Come richiamati conformemente da M. OCCHIENA, *L'attività consultiva della pubblica amministrazione*, in L. GIANI, M. IMMORDINO, F. MANGANARO (a cura di), *temi e questioni di diritto amministrativo*, Napoli, 2019, p. 123, per tutti cfr. V. CERULI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2018, p. 335, A. AMORTH, *La funzione consultiva e i suoi organi*, cit.

Sebbene si tratti di un modello che in passato è stato largamente impiegato, a più riprese, dal decisore politico, l’ipotesi dei consulenti esterni ha avuto peculiare diffusione in costanza dell’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) mediante l’istituzione di comitati tecnici¹³⁶ formalmente estranei alla sfera politica. Questa modalità operativa solleva tre problemi che conviene analizzare. Anzitutto, l’affidamento ad apporti tecnico-scientifici non deresponsabilizza¹³⁷ il politico (o l’amministratore). Pertanto, la scelta¹³⁸ di avvalersi dell’*expertise* non fa venir meno l’originaria attribuzione del potere pubblico, né comporta una delega di poteri. Ne deriva l’instaurazione di un rapporto diseguale fra consulenti tecnici e politici nei casi in cui la tecnica è esternalizzata, ove i primi sono incaricati di delineare i contenuti alternativi dell’attività di governo e i secondi di tramutarne i risultati in indirizzo politico. Un’ipotesi di questo genere si riscontra nel rapporto tra il Governo e il Comitato tecnico-scientifico¹³⁹ istituito per

¹³⁶ A titolo esemplificativo si pensi al comitato di esperti in materia economia e sociale (cosiddetta Commissione Colao), istituito con d.P.C.m. del 10 aprile 2020.

¹³⁷ *A contrario*, cfr. P. WARIN, *Le renoncement, une attitude politique de l’expertise scientifique*, in L. DUMOULIN, S. LA BRANCHE, C. ROBERT, P. WARIN (a cura di), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*. Grenoble, 2005, pp. 447-476.

¹³⁸ In questo senso cfr. C. RESTIER-MELLERAY, *Experts et expertise scientifique. Le cas de la France*, in *Revue Française de Science Politique*, 1990, pp. 546 ss., p. 558 secondo la quale il ricorso agli esperti «est essentiellement le fait de l’exécutif et de son administration».

¹³⁹ Per un approfondimento del ruolo del Comitato tecnico-scientifico cfr. A. IANNUZZI, *Il Comitato tecnico-scientifico nella gestione dell’emergenza sanitaria: un bilancio dell’esperienza utile per far emergere prospettive di riforma*, in ID., G. PISTORIO (a cura di), *La gestione dell’emergenza sanitaria tra diritto e tecnica*, Napoli, 2022, pp. 3 ss., spec. p. 8. Istituito con decreto del Capo del Dipartimento di protezione civile del 5 febbraio 2020, n. 371, il Comitato viene descritto come un organo di consulenza e supporto alle attività per il superamento dell’emergenza epidemiologica da Covid-19. È stato istituito presso il Ministero della salute. Si tratta di un caso parzialmente divergente rispetto agli altri casi di comitati tecnici, specie quelli *ex art. 29, l. n. 400* del 1988 per le seguenti ragioni: anzitutto, poiché è stato istituito, ai sensi dell’art. 25, d.lgs. n. 1 del 2018, con ordinanza del Capo della protezione civile, e ciò è indice di alcuna attribuzione specifica –come ad esempio avviene per i comitati tecnico-scientifici per il monitoraggio sull’efficienza della giustizia civile e penale – ma di una competenza generale di consulenza e supporto alle attività di coordinamento per il superamento dell’emergenza epidemiologica da Covid-19.

Si tratta di attività che ben possono essere svolte dai dicasteri coinvolti per competenza, e non già solamente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri presso cui la protezione civile è incardinata sotto forma di dipartimento. Ne discende che il comitato in parola si atteggia come figura ibrida poiché costituisce una versione intermedia

supportare la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19¹⁴⁰.

fra i comitati istituiti mediante d.P.C.m. e gli organi di diretta consulenza dei ministri. La composizione del Comitato è altresì peculiare, in quanto vi figuravano solamente esperti (medici, epidemiologi, ecc.) ed era presieduto dal presidente dell'Istituto superiore di sanità il quale, a sua volta, presenta uno stretto legame col governo in quanto è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della Salute. Inoltre, alla luce dell'art. 5, c. 2, lett. *l*), dello Statuto (d.M. 24 ottobre 2014, aggiornato alla del. del C.d.A. 27 luglio 2022, n. 1) l'Istituto «adempie, altresì, a tutti i compiti attribuiti dalle vigenti disposizioni agli organi di indirizzo politico-amministrativo». Il Comitato tecnico-scientifico è stato sciolto a seguito della cessazione dello stato di emergenza dovuto al Covid-19, e si è riunito per l'ultima volta il 30 marzo 2022.

Sotto vari profili circa i rapporti tra decisione politica ed *expertise* tecnico, cfr. ampiamente G. DE MINICO, M. VILLONE (a cura di), *Stato di diritto, emergenza tecnologica, Collana di studi di Consulta OnLine*, 2020.

¹⁴⁰ Giova osservare che alla luce della nuova stagione di pianificazione economica avviata nell'ambito dell'eccezionale stanziamento di risorse europee per assistere gli Stati membri dell'Unione europea nella ripresa dall'emergenza epidemiologica da Covid-19, gli interventi normativi generati in ambito emergenziale hanno interessato prevalentemente la struttura governativa. Sul punto si tornerà nelle conclusioni ma in questa fase dello sviluppo della ricerca giova anticipare il tendenziale accentramento governativo dei saperi tecnici per l'attuazione del PNRR. A questo riguardo, si pensi al d.l. 31 maggio 2021, n. 77 che istituisce la cabina di regia per la vigilanza sul raggiungimento dei *target* e delle *milestone* presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Le amministrazioni centrali sono state integrate, di contro, con specifiche unità istituzionali temporanee per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (art. 8). Circa la composizione di tali unità, il legislatore è recentemente intervenuto assegnando alla sola Struttura di missione PNRR (art. 2, c. 4, d.l. 24 febbraio 2023, n. 13). La struttura sostituisce alla Segreteria tecnica per il PNRR di cui all'art. 4, d.l. 31 maggio 2021, n. 77) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un contingente di esperti nominati ai sensi dell'art. 9, c. 2, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303. Si tratta di un caso isolato, poiché le altre Unità di missione dei dicasteri sono composte da personale amministrativo. Ne deriva che la recente normazione emergenziale ha *de facto* tentato di fornire elementi più pregnanti per favorire la separazione tra politica e amministrazione, ovvero tra il «momento dell'agire e il momento dell'azione politica» (B. DENTE, *I due corporativismi dell'amministrazione pubblica italiana*, in *Quad. storici*, n. 35/1977, pp. 582 ss.).

L'accentramento della gestione degli interventi per l'attuazione del PNRR ha indirettamente contribuito a configurare una diversa modalità di integrazione tecnica delle decisioni politiche, da un lato, e di quelle amministrative, dall'altro. Sia nell'uno che nell'altro caso si è evitato di consentire il ricorso a consulenze tecniche per il timore che queste potessero esercitare una influenza significativa sull'agente (politico o amministrativo). I rapporti tra politica e tecnica, da un lato, e tra amministrazione e tecnica, dall'altro, vengono così regolati tramite interventi di natura organizzativa. Ciò che maggiormente paventa i teorici della tecnocrazia è il rilievo per cui il tecnico è il solo a essere in grado di «manipolare determinate conoscenze» (S. CIMMINO, *I tecnici*

Difatti, dalle determinazioni adottate dal Comitato emerge che i politici definiscono lo scopo pubblico, mentre i tecnici ne predispongono la «razionalità»¹⁴¹. Ne discende che il lavoro dell'esperto in commissioni e comitati tecnici è fondamentalmente separato dalla decisione politica: solamente nei casi degli organi interstiziali alla composizione dei dicasteri – come gli uffici di gabinetto, gli uffici legislativi, ecc. – si denota un carattere ibrido¹⁴² delle attività peritali che concorrono alla formulazione delle scelte di *policy*¹⁴³.

della pubblica amministrazione e la loro formazione professionale, in *Atti del primo convegno nazionale dei cultori di scienza e tecnica dell'amministrazione pubblica*, Milano, 1964, p. 75).

¹⁴¹ F. SPALLA, *Burocrazia*, in *ISAP, La regionalizzazione*, I, Milano, 1983, p. 705 ss.

¹⁴² L'impiego di commissioni ibride sia nelle funzioni sia nella composizione non costituisce esattamente una novità nel panorama ordinamentale italiano, e riflette l'esigenza di spostare l'attenzione dalla conoscenza scientifica pura all'*expertise* intesa come competenza. Al riguardo si è affermato che l'introduzione da parte dei governi di tali organi si deve all'esigenza (politica) di incorporare i propri rappresentanti al fianco di esperti e studiosi di un determinato settore. Così v. E. KRICK, *Negotiated expertise in policy-making: How governments use hybrid advisory committees*, in *Science and Public Policy*, 2014, pp. 1 ss.

Questi organismi non hanno lo scopo di fornire al decisore politico delle risposte, ma delle alternative di azione per il perseguitamento di determinate scelte di *policy*. Supportano i governi nelle loro decisioni, fondandole di carattere scientifico e perciò contribuendo a rinsaldare – almeno in via potenziale – la fiducia con i destinatari di tali misure.

Si tratta di organi consultivi istituiti dal governo antecedentemente o contestualmente al processo di formulazione delle politiche pubbliche.

Il carattere ibrido di tali comitati – o commissioni, al momento non è rilevante distinguere la natura dei due organi – dipende dalla loro composizione che ne influenza l'*outcome*. Di converso, l'*expertise* di tali comitati consultivi è caratterizzato, da un lato, da un'autorità epistemica determinata dalle fonti conoscitive a cui ciascuno dei componenti può attingere e, dall'altro, da un'autorità politica che scaturisce dai componenti di estrazione governativa. In questo senso, si è osservato che sebbene i comitati consultivi non siano formalmente autorizzati a prendere decisioni vincolanti, la loro autorità è considerevole e può fornire a questi «*quasi-legislative bodies*» un'influenza *de facto* sul decisore politico: in questo senso cfr. M.B. BROWN, *The politics of representation on government advisory committees*, in *Political Research Quarterly*, n. 61/2008, pp. 544 ss., spec. pp. 547-60.

¹⁴³ Per meglio chiarire i contenuti di questo “potere” di influenza scaturente dalle attività svolte dagli uffici di diretta collaborazione sulla formazione delle decisioni politiche si v. i risultati contenuti in G. MELIS, A. NATALINI, *Gli uffici di diretta collaborazione: garanti del funzionamento del sistema amministrativo ma freno della modernizzazione*, report finale del progetto di ricerca “*I Gabinetti ministeriali dal 1861 al 2014*”, maggio 2018, dai quali emerge che i ministri più o meno tecnici sono più

Specialmente per quegli organi tecnici non connotati da una relazione fiduciaria¹⁴⁴ con la politica, quali gli organi di diretta collabora-

“indipendenti” dai gabinetti e da chi li dirige, instaurando «un rapporto di collaborazione diretto e operativo tra ministro e ufficio del gabinetto» (p. 9). La confidenza con l’esperienza amministrativa del ministro “tecnico” è tale da consentirgli di potersi ingerire senza difficoltà nel merito delle questioni amministrative e (per quel che concerne l’attività degli uffici legislativi) nella formulazione delle leggi e in genere degli atti. Di converso, emerge chiaramente il predominio dei giuristi nei ruoli di titolarità degli uffici di diretta collaborazione, che rende il rischio di una sempre più accentuata sovrapposizione tra *policy maker* e politico.

Per un attento approfondimento ai profili e dati biografici dei cosiddetti gabinetisti, ossia coloro che sono definiti da chiare caratteristiche esterne, cfr. G. FRANCISCI, *I gabinetisti professionisti tra la svolta dei primi anni Novanta e oggi*, in G. MELIS, A. NATALINI, *Governare dietro le quinte*, Bologna, 2023, pp. 163 ss. che ha evidenziato, per quanto riguarda i rapporti con la politica, la «scarsa politicizzazione diretta dei gabinetisti» (p. 189), ancorché per l’Autore “politicizzazione” si traduce nel passaggio del gabinetista alla vita politica attiva.

¹⁴⁴ Questa relazione si fonda su meccanismi collaborativi tra il soggetto indirizzante e quello destinatario. In caso quest’ultimo non osservi, o non si conformi, ai contenuti dell’indirizzo, il rapporto si risolverà per revoca della fiducia. In altri termini, il rapporto di indirizzo è fondato, più che sulla collaborazione, sulla fiduciarietà. Ma quando entra in gioco l’*expertise* e la tecnica, il rapporto muta, poiché da bilaterale (indirizzante-destinatario), diventa a tre fasi: indirizzante-tecnico, tecnico-indirizzante, indirizzante-destinatario. Le prime due fasi possono essere raggruppate in un’unica sottofase del procedimento generale. In questo schema si perde di vista chi sia effettivamente il soggetto titolare del potere di indirizzo, ove il potere epistemico su cui questo si fonda può non solo influenzarlo ma confondersi con esso. Ebbene, in questo nuovo rapporto non sembrerebbe esservi spazio per aggettivazioni di collaborazione o di coordinamento. Il rapporto di fiducia tra indirizzante e destinatario dell’indirizzo (ossia il ministro) verrebbe così ad essere integrato da un nuovo e diverso fattore di influenza, quale quello del potere epistemico. Gli interessi perseguiti dal potere di indirizzo e da quello epistemico sono confliggenti, in quanto il secondo ha il solo fine di evidenziare la verità fenomenica.

L’integrazione della tecnica nel rapporto di indirizzo bilaterale si pone in una posizione intermedia. Peraltra, il (*sub-*)rapporto epistemico che si crea tra indirizzante e tecnico sarebbe equiordinato, a differenza di quello che si realizza tra Presidente del Consiglio dei ministri e ministri.

Non appare convincente l’impostazione di Picozza che identifica l’indirizzo politico e/o amministrativo in una funzione, in quanto semmai sarebbe una sorta di *grundnorm* delle funzioni, una sorta di funzione delle funzioni. Appare condivisibile la tesi di F. BASSI, *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, Milano, 1969 che non ritiene esistente la funzione di indirizzo in senso tecnico, in quanto manca «un proprio modo tipico di trasformazione del relativo potere in atto e cioè di un proprio procedimento» (pp. 134 ss.). Secondo l’Autore, esistono tre configurazioni strutturali distinte che connotano i pubblici poteri: un livello politico, un livello discrezionale e un livello

zione, la tendenza è quella di selezionare gli esperti in base alle sole indicazioni provenienti dalla comunità scientifica¹⁴⁵.

Invece, come sopra osservato, l'internalizzazione di tali figure evita il problema di un rapporto diretto con la politica, in quanto la determinazione tecnica diverrebbe essa stessa parte integrante della scelta di *policy*, e non interferirebbe «con l'efficienza e l'oggettività dell'amministrazione»¹⁴⁶.

vincolato (pp. 71-73). L'indirizzo politico può manifestarsi in forma amministrativa e, reciprocamente, l'indirizzo amministrativo in forma normativa (si pensi ai regolamenti di riorganizzazione dicasteriale). In sostanza, per Bassi, l'indirizzo amministrativo può manifestarsi in tre forme: normativa, amministrativa in senso stretto e giurisdizionale. Questa impostazione si scontra con la tesi ben più condivisibile per cui l'attività di governo non si distingue dall'attività legislativa, amministrativa o giurisdizionale, bensì dall'attività che non è tale. Ossia, la distinzione corre tra «attività governante e attività governata» (G. MIELE, *I principi di diritto amministrativo*, I, Padova, 1953, p. 24). Pertanto, il criterio in base al quale l'attività di governo può essere individuata non è quello della tripartizione “classica” dei poteri, «ma è un modo di considerare l'attività dello Stato da un altro punto di vista» (*ivi*). In aggiunta, il rilievo per cui l'attività di governo produca effetti vincolanti (consistenti in obblighi di osservanza di principi e linee guida comuni) sugli organi ed enti sottoposti, consente di identificarla in termini di “direzione”. Una direzione politica, e non amministrativa. Allora, ciò che contraddistingue l'attività direttiva politica da quella amministrativa secondo Miele è la tipologia di rapporto: *interistituzionale*, la prima (Stato-Regioni; PCm-ministri); *interorganico*, la seconda (tra enti della pubblica amministrazione).

Secondo una impostazione parzialmente differente, «il potere politico (la facoltà politica) è quello libero in uno o più dei nuovi elementi e libero nel fine» (G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, pp. 903 ss., p. 932). Inoltre, «non è possibile tenere distinto l'indirizzo amministrativo da quello politico poiché [...] ambedue hanno in comune lo stesso potere discrezionale» (pp. 109-110). Invero, non si tratta di una discrezionalità amministrativa, che quando viene a contatto con l'*expertise* diviene tecnica; bensì di discrezionalità politica, che include la libertà dei fini, nei limiti di quanto prestabilito nel programma di governo.

¹⁴⁵ Sul punto, cfr. C. RESTIER-MELLERAY, *Experts et expertise: le cas de la France*, in *Revue fr. sc. pol.*, 1990, pp. 546 ss.

¹⁴⁶ R. D'AMICO, *Manuale di scienza dell'amministrazione*, Roma, 1992, p. 337; cfr. pure R.D. PUTNAM, *The Beliefs of Politicians: Ideology, Conflict, and Democracy in Britain and Italy*, New Haven, 1973.

Sull'incidenza degli esperti sul potere amministrativo, cfr. J.K. LOFTHOUSE, A. SCHAEFER, *Expert knowledge and the administrative state*, in *Public Choice*, n. 202/2025, pp. 433 ss. secondo cui «good governance requires politically empowered experts. The truth of the expertise claim, we argue, is contingent because the reliability of expertise is institutionally sensitive» (p. 434). In particolare, gli Autori da ultimo richiamati argomentano che le istituzioni della pubblica amministrazione centralizzate ostacolano l'individuazione e la comunicazione delle conoscenze specialistiche. Per

Rispetto all'organizzazione dell'*expertise* ad ausilio delle decisioni politiche in contesti ad elevata complessità tecnica, conviene osservare le condizioni di impermeabilità della politica dalla scienza, e viceversa. Nella prima ipotesi, ossia dell'impermeabilità della politica¹⁴⁷ ai contributi tecnici, è stato posto l'accento sul ruolo meramente ausiliario di tali tecnici. Ciò è vero nei casi di commissioni o comitati esterni, ove l'esperto non sarebbe obbligato a soppesare gli interessi in gioco ma fornisce una valutazione quanto più obiettiva possibile in termini scientifici rispetto alla fattispecie di riferimento. Al contrario, circa l'impermeabilità della scienza dalla politica, in letteratura si è affermato che la consulenza scientifica può costituire una sorta di «*fifth branch*»¹⁴⁸ del governo nella determinazione delle *policy*. Per evitare che la contribuzione e consulenza scientifica si sostituisca¹⁴⁹ ai processi decisionali dei vertici politici, l'orientamento richiamato propone condivisibilmente di porre dei limiti non attraverso l'istituzione di un meccanismo di controllo sulle produzioni dei tecnici, affidato a un organo indipendente ed esterno, quanto piuttosto mediante l'introdu-

ovviare a questo problema, Lofthouse e Schaefer propongono un «*polycentric system*» (p. 435) in cui il processo decisionale non è né centralizzato, né gerarchico, e in questo modo i risultati dell'azione di governo non richiederebbero un controllo *top-down* sull'operato degli esperti. Per assicurare la responsabilizzazione degli esperti coinvolti, questa impostazione propone di applicare la teoria della delegazione dei poteri, al fine di assicurare maggiore autonomia e discrezionalità all'*expertise*. Questo modello consente altresì alle conoscenze specialistiche di vario tipo di integrarsi a vicenda e di ovviare agli eventuali errori che la scienza può commettere.

¹⁴⁷ Sul punto, giova rinviare ai richiami operati da M. TALLACCHINI, *Scienza e potere*, cit., nn. 66-70, ove si fa riferimento ai discorsi inaugurali dell'*American* e della *British Association of the Advancement of Science* volti a proteggere la comunità scientifica dall'influenza esterna del potere governativo, che rischia di imbrigliare la produzione scientifica con l'adozione di farraginose procedure di validazione esterne, ma anche a rivendicarne il ruolo proattivo rispetto alle scelte pubbliche in campo scientifico.

¹⁴⁸ S. JASANOFF, *The Fifth Branch. Science Advisers ad Policymakers*, Cambridge (MA)-Londra (UK), 1990.

¹⁴⁹ Sul timore della corruzione della scienza, quali ad esempio allinearsi alle credenze collettive (letteralmente *falling for the wisdom of crowds* – su questo problema cfr. C. PINELLI, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, in *Riv. Aic*, n. 3/2011, pp. 1 ss. secondo cui «non è che oggi non si vendano mai cornetti precotti, ossia studi commisurati esattamente alle reazioni attese del pubblico dei lettori previa obliterazione di aspetti e argomenti scomodi» [p. 10]), oppure lasciarsi influenzare dai vincoli ai fondi stanziati per lo sviluppo dei contributi scientifici, cfr. I. BOYD, *Science and Politics*, Cambridge (UK), 2024.

zione di regole procedurali chiare e certe, affinché le raccomandazioni scientifiche possano fondare legittimamente le decisioni di *policy*¹⁵⁰.

5.1. I comitati tecnico-scientifici e le commissioni di esperti

L'art. 2, c. 5, l. n. 400 del 1988 affida al PCm il compito di istituire comitati e commissioni di esperti, nonché gruppi di studio. Si tratta di un ricorso esterno all'*expertise*, in quanto l'esperto non diventa un componente del Governo in senso stretto. Più precisamente, rispetto alla Presidenza del Consiglio dei ministri, gli esperti di cui alla l. n. 400 assumono una connotazione burocratica. In questo senso, i comitati, le commissioni e i gruppi di studio debbono essere inquadrati come forme esterne di integrazione tecnica della politica amministrativa, al contrario degli uffici di diretta collaborazione (di cui *infra*, par. 5.2) che costituiscono modelli di internalizzazione – sebbene a livello dicasteriale – della tecnica.

Le evidenze empiriche prodotte da quelle istituzioni scientifiche rette da un'indipendenza effettiva, caratterizzata da finanziamenti derivanti dalle comunità di scienziati, sarebbero in effetti prive di strumentalità, anche se fossero poste a base di decisioni di *policy*.

L'ordinamento risulta carente anche di una specifica disciplina che regolamenti l'*output* delle commissioni e comitati di esperti. Possono riscontrarsi due modelli di integrazione esterna dell'*expertise*, che possono essere schematizzati in monocratici e collegiali. Con riguardo ai primi, l'art. 5 della l. 23 agosto 1988, n. 400 stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri possa avvalersi di esperti. La norma è chiara nel consentire il coinvolgimento di consulenti «anche non appartenenti alla pubblica amministrazione», e da ciò ne derivano due considerazioni circa il ruolo dell'esperto: esso non si integra con la struttura amministrativa della Presidenza del Consiglio dei ministri, in quanto amministrazione centrale, ma dipende direttamente dal Presidente; conserva un certo grado di autonomia nella determinazione dei rilievi scientifici e nell'attività peritale da sottoporre al Consiglio dei ministri.

¹⁵⁰ Circa un'impostazione che difende i margini di autonomia della scienza in base ai principi della *research integrity*, ricorrendo a «un controllo dall'interno sulla serietà dei procedimenti di conduzione delle ricerche, sulla solidità degli esiti cui si perviene, nonché sulla diffusione dei relativi risultati» cfr. L. BUSATTA, *Tra scienza e norma: il fattore scientifico come oggetto, strumento e soggetto della regolazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2021, parte III, pp. 132 ss., p. 162.

Come riscontrato addietro, ben può il Governo definire il numero di comitati interministeriali che ritiene opportuno, in ragione dell'ampia autonomia organizzativa¹⁵¹ di cui è dotato, almeno per quanto concerne le strutture interne¹⁵². Non parrebbero esservi limiti anche con riguardo all'istituzione dei gruppi di studio e delle commissioni di esperti. In ogni caso, entrambi presentano una durata limitata all'estensione del mandato del Governo.

Di converso, per gli organi collegiali i modelli organizzativi elaborati dal legislatore e dalla prassi sono molteplici. Prendendo le mosse dai comitati interministeriali¹⁵³, essi presentano struttura e funzioni peculiari. I comitati interministeriali, si distinguono dai comitati e dalle commissioni di esperti poiché tali figure non risultano tra i componenti del governo *triorganico*. Difatti, si tratta di organi costituiti esclusivamente da rappresentanti del Governo al fine di coordinare l'indirizzo politico del Consiglio dei ministri in merito a uno specifico settore. Dunque, i comitati come il CIPESS non hanno natura di organo ausiliario¹⁵⁴, consultivo, preparatorio ma sostituiscono le attività dei singoli vertici ministeriali che lo compongono con decisioni politiche collegiali. Così, anche il Comitato tecnico-scientifico a supporto dell'attività di valutazione degli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, istituito con d.M. 27 novembre 1997 ai sensi dell'art. 32-quinquies, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, presso il Ministero delle imprese e del *made in Italy* (già Ministero delle comunicazioni), è

¹⁵¹ G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1965, p. 296: «Il governo [...] può organizzarsi nel proprio interno secondo il suo sovrano apprezzamento».

¹⁵² Parzialmente differente è l'impostazione di M.S. GIANNINI, *Nota bibliografica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, p. 321: «l'attribuzione al potere governativo e amministrativo di una potestà di organizzazione è forse indipendente dai disposti dell'art. 97 [Cost.], i quali peraltro non posson essere intesi se non presupponendola attribuita». In sostanza, l'Autore opera un'estensione di tale autoorganizzazione anche agli apparati amministrativi, esulando dai corollari di buon andamento incidenti sull'organizzazione degli uffici sanciti dall'art. 97 Cost.

¹⁵³ La proliferazione di strutture interministeriali, come i comitati di Ministri, si pone in risposta all'esigenza di sopperire ai gravi problemi di coordinamento tra ministeri diversi sorti dalla crescente *iper*-specializzazione dei bisogni della collettività: in tema, cfr. V. BACHELET, *Profili giuridici della organizzazione amministrativa*, Milano, 1965, p. 55.

¹⁵⁴ In questo senso cfr. G. QUADRI, *I comitati di Ministri*, Milano, 1965, che ha definito l'allora CIPE come il perno di tutta l'attività governativa di coordinamento in materia economica.

per la verità un comitato interministeriale in ragione della collocazione istituzionale e della sua composizione¹⁵⁵. Tale comitato è, peraltro, il solo organo “tecnico” previsto dal decreto di riordino dei dicasteri e, nel senso fin qui accolto, non ha evidentemente funzione consultiva bensì – in questo caso specifico – quella di valutazione.

Un esempio peculiare che può richiamarsi rispetto a questa casistica è la recente istituzione¹⁵⁶ della Cabina di regia per il coordinamento strategico di politiche e direttive efficaci in materia di valorizzazione e sviluppo del mercato dei capitali, presso il MEF. Si tratta di un comitato interministeriale *ibrido*, in quanto la presidenza della Cabina è ricoperta dal Ministro dell'economia e delle finanze, e la composizione annovera rappresentanti dei ministeri competenti e istituzionali¹⁵⁷. La “struttura tecnica” ad ausilio delle funzioni affidate alla Cabina avrà una natura amministrativa, in quanto è composta da dirigenti e funzionari interni al Ministero dell'economia e delle finanze. L'*expertise* esterna non è integrata nella politica, bensì nell'organigramma amministrativo, in quanto il conferimento degli incarichi individuali di consulenza per la composizione di un consiglio tecnico-scientifico e di un *team* di esperti, trova giustificazione «per specifiche esigenze cui [le amministrazioni pubbliche] non possono far fronte con personale in servizio»¹⁵⁸.

Dalla prospettiva della fonte istitutiva scaturisce un'ulteriore categorizzazione organica. Mentre i comitati interministeriali rinvengono

¹⁵⁵ Sul punto v. d.M. 9 novembre 2012. È presieduto dal Direttore generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali ed è composto da: un rappresentante della Banca d'Italia; un rappresentante dell'Istituto nazionale di statistica; un rappresentante dell'Istituto Guglielmo Tagliacarne; un rappresentante dell'Associazione banca-ria italiana; un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze; un rappresentante del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; un rappresentante della Direzione generale per la politica industriale e la competitività del Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione.

¹⁵⁶ Art. 17-ter, d.l. 14 marzo 2025, n. 25.

¹⁵⁷ Questi sono i «rappresentanti del Ministero delle imprese e del *made in Italy*, del Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione, della Presidenza del Consiglio dei ministri, della Banca d'Italia, dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni, della Commissione nazionale per le società e la borsa e del Corpo della guardia di finanza» (art. 17-ter, c. 1, d.l. n. 25 cit.).

¹⁵⁸ Ciò ai sensi dell'art. 7, c. 6 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. L'art. 17-ter, c. 4, d.l. n. 25 del 2025 chiarisce che la nomina di tali esperti deve avvenire con decreto ministeriale, ma l'individuazione degli esperti è di competenza amministrativa. Il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze acquisisce rilievo solo a livello formale rispetto a una nomina che sarà poi incardinata nell'organigramma amministrativo.

la propria fonte in una norma ordinaria, i consulenti tecnici sono coinvolti a discrezione del PCm con decreto. Pertanto, la Cabina di regia per l'attuazione degli interventi del PNRR prevista dall'art. 2, d.l. n. 77 del 2021 dovrebbe essere ricondotta al modello dei comitati interministeriali, in quanto composta esclusivamente da membri di estrazione politica. Oltre alla composizione, la Cabina di regia presenta elementi in comune con i comitati interministeriali anche sotto il profilo funzionale, in quanto ha il compito di elaborare gli indirizzi e le linee guida. In aggiunta, come per i comitati, la Cabina di regia può avvalersi del supporto di una segreteria tecnica.

Sotto diverso profilo, occorre distinguere i comitati, come organi ausiliari, e i comitati con funzione di indirizzo politico, alla luce dei diversi gradi di coinvolgimento dell'*expertise* esterno nella sfera governativa. Con riguardo ai primi, non è chiaro se sussista una differenza tra i «gruppi di studio e di lavoro» – di cui all'art. 5 sopra richiamato, c. 1, lett. i) – e i «comitati, di ricerca o di studio», ex art. 29, l. n. 400 del 1988. In entrambe le specie la facoltà di istituirli è demandata al Presidente del Consiglio dei ministri. Inoltre, sia nell'uno che nell'altro caso gli esperti sono qualificabili come *consulenti* – al riguardo, l'art. 29 citato è esplicito – determinandone il carattere esterno all'apparato politico-burocratico. Di contro, l'elemento differenziale è rintracciabile nella composizione di tali organi per cui, a differenza dell'art. 5 che fa esplicito riferimento al termine di «esperto» in generale, l'art. 29 fornisce indicazioni specifiche sulle qualità che debbono possedere i membri. Questi possono essere scelti tra «magistrati, docenti universitari, avvocati dello Stato, dirigenti e altri dipendenti delle amministrazioni dello Stato, degli enti pubblici, anche economici, delle aziende a prevalente partecipazione pubblica o anche ad esperti estranei all'amministrazione dello Stato».

Occorre osservare, di converso, che il «gruppo di studio» di cui all'art. 5 si presenta come un ufficio misto, poiché deve essere composto «in modo da assicurare la presenza di tutte le competenze dicasteriali interessate» e solo eventualmente anche da «esperti [...] non appartenenti alla pubblica amministrazione».

Circa le ragioni a fondamento dell'istituzione di tali organi collegiali non sembrerebbero esservi differenze con i gruppi di studio, se non quella che si ravvisa nell'art. 29, per cui il comitato deve essere istituito per «questioni specifiche», mentre il gruppo ex art. 5 può riguardare anche questioni generali.

In definitiva, il modello di *expertise* collegiale sarebbe da preferire non solo per il grado di controllo interno che ciascun membro del collegio può svolgere nei confronti degli altri membri, ma anche per incoraggiare la multidisciplinarietà e la complementarietà scientifica.

Con riguardo alle commissioni, la l. n. 400 del 1988 non fa menzione delle cosiddette «commissioni di esperti», mentre si riferisce alle sole commissioni parlamentari. D’altro canto, non sollevano particolari dubbi i comitati e le commissioni parlamentari le quali, oltre a quelle permanenti, sono composte esclusivamente da deputati o da senatori e, pertanto, sono incardinate nella struttura delle Assemblee rappresentative.

Nondimeno, taluni d.P.C.m. rinviano al combinato disposto tra la l. n. 400 del 1988 e il d.lgs. n. 303 del 1999 per l’istituzione di cosiddette «commissioni consultive». Così è per la Commissione consultiva¹⁵⁹ istituita presso il Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità, volta a sovraintendere al processo di predisposizione dei decreti legislativi per la revisione e il riordino delle disposizioni vigenti in materia. La Commissione rappresenta lo strumento per l’attuazione della legge delega sulla disabilità 22 dicembre 2021, n. 227, con scadenza il 15 marzo 2024. Sotto il profilo soggettivo, è opportuno osservare il distacco dalla sfera politica che il *policy maker* ha tentato di mantenere, prevedendo per la composizione nove membri non governativi, tre membri nominati dai dicasteri e un solo membro politico nella figura del Ministro per le disabilità che la presiede. Sebbene, nell’art. 2 del decreto istitutivo, si attribuisca al presidente della Commissione la facoltà di avvalersi degli esperti nell’ambito degli uffici di diretta collaborazione – in contrasto con l’impostazione di cui alla l. n. 400 del 1988 che consente di rintracciare tali figure anche all’infuori dell’amministrazione dello Stato – l’apporto tecnico sembrerebbe limitato alle funzioni a cui il ministro deve assolvere.

In generale, le commissioni, a differenza dei comitati, debbono essere istituite per dare attuazione a una disposizione di legge, attributiva di (ulteriori) competenze della Presidenza del Consiglio dei ministri. Pertanto, mentre l’istituzione di gruppi di studio o dei comitati di esperti dipende dalla discrezionalità del Presidente, il ricorso a commissioni è obbligatorio in quanto deriva da una previsione normativa specifica. Per chiarire il punto può giovare il richiamo a un esempio

¹⁵⁹ D.P.C.m. 24 gennaio 2022.

concreto. Nelle oltre venti commissioni consultive istituite nel corso degli ultimi venti anni, si registra la presenza prevalente di professori universitari in materie giuridiche in ragione delle peculiari funzioni affidate alle predette commissioni. Al contrario, i comitati sono composti da esperti di uno specifico settore, come ad esempio nel caso del Comitato per la promozione di eventi sportivi di rilevanza nazionale e internazionale¹⁶⁰ i cui membri sono stati selezionati fra *ex* atleti.

A titolo esemplificativo si possono richiamare i casi della Commissione interministeriale per le intese con le libertà religiose¹⁶¹ e della Commissione per la libertà religiosa¹⁶². Sebbene entrambe presentino una composizione mista fra tecnici di diversa estrazione scientifica, circa i compiti esse differiscono poiché la prima assume una connotazione più politica alla luce dell'elemento dell'interministerialità. Così si giustifica la forte presenza di giuristi fra i membri, idonea a garantire l'indipendenza del sapere tecnico-scientifico dall'influenza politica.

I comitati nazionali sono, invece, caratterizzati da una rilevante autonomia tecnica, che discende dalla presenza pressoché totalizzante di esperti non giuristi. Nel Comitato nazionale per la biosicurezza, le biotecnologie e le scienze della vita¹⁶³ i membri sono tutti esclusivamente tecnici. Tale composizione si giustifica in ragione dell'art. 29 della l. n. 400 del 1988, in base al quale i comitati nazionali svolgono attività di consulenza nei confronti dei ministeri o della Presidenza del Consiglio dei ministri e, come si è chiarito, l'attività di consulenza al Governo è rimessa agli esperti. Una impostazione simile si ravvisa altresì nella composizione del Comitato consultivo sulle attività di versamento agli archivi di Stato e all'Archivio centrale dello Stato¹⁶⁴, che ricomprende esperti in possesso di diverse competenze (storici, archivisti, politologi), oltre ai rappresentanti del Ministero della cultura presso il quale è incardinato l'Archivio di Stato. Quest'ultimo modello si riscontra anche nei comitati con indirizzo politico¹⁶⁵, i quali sono presieduti da un

¹⁶⁰ D.P.C.m. 31 ottobre 2018.

¹⁶¹ Istituita con d.P.C.m. 14 marzo 1997 e ricostituita con d.P.C.m. 12 maggio 2022.

¹⁶² Istituita con d.P.C.m. 14 marzo 1997 e ricostituita con d.P.C.m. 19 maggio 2022.

¹⁶³ L'attuale composizione del Comitato è prevista dal d.P.C.m. 11 giugno 2020.

¹⁶⁴ D.P.C.m. 28 settembre 2016.

¹⁶⁵ Per fare alcuni esempi: il Comitato nazionale parità istituito dalla l. n. 125 del 1991 per l'attuazione dei principi di parità di trattamento e uguaglianza di opportunità

ministro o da rappresentanti di un dicastero che ne potrà determinare l'indirizzo dei lavori, compresi quelli dal contenuto tecnico-scientifico. Un esempio è costituito dalla Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro¹⁶⁶. Solo tre membri¹⁶⁷ sul totale sono esperti in medicina del lavoro, igiene industriale e impiantistica industriale: i restanti ventotto membri sono rappresentanti delle amministrazioni centrali e territoriali, nonché delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Fra le commissioni e i comitati permanenti conviene esaminare quelli operanti presso il Ministero dell'economia e delle finanze di cui al d.P.R. 14 maggio 2007, n. 114¹⁶⁸. Si tratta di organi che perseguono direttamente finalità istituzionali del Dicastero mediante l'analisi e la predisposizione di studi e proposte «per la definizione degli indirizzi di politica finanziaria»¹⁶⁹; in questo senso, i singoli membri del Consiglio tecnico-scientifico degli esperti «possono rappresentare l'Amministrazione in organismi nazionali ed internazionali»¹⁷⁰, nonostante

tra lavoratori e lavoratrici, ed è presieduto dal Ministro del lavoro; il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR), istituito dal d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385 per la vigilanza in materia di credito e di tutela del risparmio, è presieduto dal Ministro dell'economia e delle finanze; il Comitato interministeriale per gli affari europei, istituito dalla l. 24 dicembre 2012, n. 234, è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri; analogamente, il Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica, istituito dagli artt. 18 e 19 della legge 1 aprile 1981, n. 121, è presieduto dal Ministro dell'interno. Tali sono tutti comitati politici e non comportano l'implementazione della tecnica nell'azione di governo.

¹⁶⁶ V. l'art. 6, d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81.

¹⁶⁷ V. il d.M. 4 febbraio 2021 di ricostituzione.

¹⁶⁸ Queste sono: la Commissione consultiva per le infrazioni valutarie ed anticiclaggio (art. 1); Commissione per l'esame delle istanze di indennizzi e contributi relative alle perdite subite dai cittadini italiani nei territori ceduti alla Jugoslavia, nella Zona B dell'ex territorio libero di Trieste, nelle ex Colonie ed in altri Paesi (art. 2), oggi confluita nella Commissione beni perduti all'estero sempre presso il MEF; il Consiglio tecnico-scientifico degli esperti (art. 3). Nonostante la riforma dell'organizzazione dei ministeri del 1999, il Comitato generale per i giochi (art. 5) – istituito in origine dall'art. 3, l. 10 agosto 1988, n. 357 e poi disciplinato nuovamente dal d.P.R. 15 dicembre 2003, n. 385 che abroga la normativa previgente – sarebbe dovuto permanere nelle maglie dell'organizzazione del MEF. Il 14 ottobre 2003, l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato ha affidato con convenzione al R.T.I. Lottomatica (oggi Consorzio Lotterie Nazionali) la concessione per la gestione delle lotterie ad estrazione istantanea, sostituendosi al Comitato.

¹⁶⁹ Art. 3, c. 7, lett. a), d.P.R. 14 maggio 2007, n. 114.

¹⁷⁰ *Ivi*, alla lett. b).

ne siano estranei. Occorre osservare che quest'ultima presenta natura eccezionale, in quanto in nessun altro caso si attribuisce all'esperto la facoltà di rappresentare l'amministrazione pur non facendone parte.

Un altro esempio di comitato ministeriale è il Comitato permanente di indirizzo e coordinamento della fiscalità¹⁷¹; è presieduto dal Ministro dell'economia e delle finanze, il quale assolve alla funzione di supportarne l'emanazione di specifiche direttive indirizzate alle strutture operanti nel settore fiscale. Il Regolamento di organizzazione del MEF si esprime in modo ermetico al riguardo, sebbene sia possibile dedurre che l'attività svolta da tale Comitato non abbia carattere tecnico, in quanto il supporto in tal senso è garantito dalla Ragioneria generale dello Stato¹⁷². In linea di massima, non si riscontrano comitati o consigli tecnici istituiti *ad hoc* o temporanei nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze. Ne deriva l'internalizzazione della produzione analitica e tecnica, nonché delle attività di monitoraggio, mediante l'istituzione di appositi comparti interni all'amministrazione del dicastero. In questo senso, i tecnici che fanno parte di questi organi risultano meno autonomi, in quanto subiscono le pressioni dell'amministrazione che rappresentano.

Differisce parzialmente dal caso poc'anzi richiamato il Consiglio tecnico-scientifico (da ora anche CTS) istituito presso l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo sostenibile (da ora anche ENEA). Non è una coincidenza che il CTS dell'ENEA rivenga la propria fonte genetica nello Statuto dell'Agenzia, e non già in una previsione normativa. Ciò si può giustificare nel differente grado di autonomia accordato all'organizzazione ministeriale, da un lato, e a quella delle agenzie ad essa collegate, dall'altro. Se, per la prima, è necessario un controllo preventivo svolto dalle Commissioni parlamentari in materia, dal Consiglio di Stato e infine dalla Presidenza della Repubblica che adotta, con decreto, la proposta di organizzazione e di disciplina degli uffici del ministero di riferimento¹⁷³, per la seconda sussiste un'ampia autonomia¹⁷⁴ «scientifica, statutaria, regolamentare,

¹⁷¹ Art. 3, c. 3, d.P.C.m. 26 giugno 2019, n. 103.

¹⁷² Situazione analoga si riscontra nell'ambito del CIPESS, al quale vi partecipa anche il Ragioniere generale dello Stato con compiti di supporto tecnico: v. l'art. 1, c. 10, CIPESS, del. 15 dicembre 2020.

¹⁷³ Così, v. il combinato disposto dei commi 2 e 4-bis dell'art. 17, l. 23 agosto 1988, n. 400.

¹⁷⁴ Almeno al livello normativo, l'ENEA presenta il medesimo grado di autono-

finanziaria, organizzativa, patrimoniale e contabile»¹⁷⁵. Questa autonomia si traduce nella facoltà di istituire organi interni, come consigli, comitati e commissioni tecnico-scientifiche, per supportare lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti di riferimento. L'esempio più eclatante è rappresentato, ancora una volta, dalle agenzie governative i cui consigli tecnici sono nominati dal ministro vigilante – come nel caso della Commissione consultiva tecnico-scientifica dell'AIFA. È chiaro che questa facoltà attribuita al Ministro della salute, di concerto con i Ministri della funzione pubblica e dell'economia e delle finanze, è funzionale a garantire un certo grado di controllo sull'indirizzo tecnico-scientifico esercitato sull'Agenzia. I motivi di questa attribuzione si ravvisano nell'esigenza, dal lato del Governo, di controllare le valutazioni tecnico scientifiche espresse dal CTS in ragione del carattere di vincolatività che possono assumere in taluni casi¹⁷⁶. Diverso è il caso dell'ENEA, nel quale il Consiglio tecnico-scientifico è nominato direttamente dal Consiglio di amministrazione, sebbene questo sia a sua volta nominato con decreto ministeriale al pari del Presidente dell'Agenzia. Il fatto che la presidenza del CTS sia ricoperta dallo stesso presidente dell'ENEA non dovrebbe essere interpretato nel senso di un controllo politico, bensì come un mezzo per assicurare l'unitarietà di

mia accordato all'AIFA la quale, alla luce dell'art. 48, c. 3, d.l. 30 settembre 2003, n. 269 è dotata di «autonomia organizzativa, patrimoniale, finanziaria e gestionale». Tuttavia, il comma 13 della citata disposizione stabilisce che il regolamento organizzativo sia adottato con decreto ministeriale, piuttosto che con delibera del consiglio d'amministrazione come nel caso dell'ENEA. Questa scelta, al di là della valenza politica, sarebbe giustificata sul piano normativo dal contenuto di cui all'art. 3, c. 1, d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218 – in ossequio all'art. 33, I c., della Costituzione per cui «l'arte e la scienza sono libere» – che riconosce autonomia statutaria e regolamentare agli enti pubblici di ricerca. In questo modo, si perviene a una frammentazione dei piani: l'ENEA deve certamente annoverarsi tra le agenzie governative, ma alla luce del quadro normativo descritto sembrerebbe appartenere a una categoria intermedia tra gli enti di ricerca privati e quelli con personalità giuridica di diritto pubblico assoggettati alla vigilanza del ministero competente per la ricerca.

¹⁷⁵ Art. 1, Statuto dell'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile del 23 febbraio 2017, come revisionato il 20 giugno 2022.

¹⁷⁶ V. l'art. 1, c. 1, lett. b) del Regolamento recante norme sull'organizzazione e il funzionamento della Commissione consultiva tecnico-scientifica e del Comitato prezzi e rimborso, Consiglio di amministrazione dell'AIFA, del. 20 gennaio 2014, n. 7, per cui la CTS «esprime parere vincolante sul valore terapeutico dei medicinali, definendo il *place in therapy*, ovvero il ruolo di ciascun medicinale nello specifico contesto terapeutico».

indirizzo. Ciò in ragione della non vincolatività delle proposte e dei pareri espressi dal CTS.

In questo senso può essere utile richiamare, a titolo esemplificativo, il verbale¹⁷⁷ del Comitato tecnico-scientifico del 26 febbraio 2020 in cui la soluzione di imporre un confinamento nazionale per contenere la diffusione del virus Sars-Cov-2¹⁷⁸ non rientrava tra le raccomandazioni scientifiche e, nonostante ciò, il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* ha adottato misure più drastiche di quelle consigliate¹⁷⁹. Questo caso costituisce la rappresentazione plastica dell'impermeabilità dell'esercizio del potere esecutivo innanzi all'attività di consulenza scientifica esterna.

Di contro, negli organi tecnico-scientifici delle agenzie i cui membri, oltre al Presidente, sono nominati direttamente con decreto ministeriale si riscontra un controllo ministeriale più invasivo sull'attività consultiva: si tratta di un'ingerenza della politica nell'attività tecnico-scientifica, e non già l'opposto. Le attività di ricerca scientifica a carattere di interesse generale dovrebbero poter trovare espressione in organizzazioni più limitrofe all'indirizzo politico, mantenendo al contempo una certa autonomia organizzativa. In questo senso, si è affermato che per lo svolgimento di attività tecniche di interesse generale sarebbe preferibile il modello dell'agenzia governativa¹⁸⁰, ma esso non potrebbe essere caratterizzato da un sufficiente grado di autonomia

¹⁷⁷ V. pure il verbale 7 marzo 2020, n. 21 in cui il Comitato tecnico-scientifico proponeva «di rivedere la distinzione tra c.d. "zone rosse" (gli undici comuni di cui all'allegato 1 al d.P.C.m. 1° marzo 2020) e "zone gialle" (Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, nonché le Province di Pesaro, Urbino e Savona).

Viene, pertanto, condiviso di definire due livelli di misure di contenimento da applicarsi: a) l'uno, nei territori in cui si è osservata ad oggi maggiore diffusione del virus; b) l'altro sull'intero territorio nazionale».

Al contrario, il d.P.C.m. del 9 marzo 2020 optò per un'estensione delle misure di contenimento a tutto il territorio nazionale, come precisato nell'art. 1, c. 2, secondo cui «sull'intero territorio nazionale è vietata ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico».

¹⁷⁸ Precisamente, il Comitato non ritenne sussistenti le condizioni «per l'estensione delle restrizioni nuove aree [oltre la zona rossa in Lombardia] né che siano necessarie ulteriori misure restrittive».

¹⁷⁹ È nota l'espressione per cui la scienza «[speaks] truth to power [but works] deliberatively within imperfections» (J.P. VAN DER SLUIJS, *Uncertainty and Dissent in Climate Risk Assessment: A Post-Normal Perspective*, in *Nature and Culture*, n. 7(2)/2012, pp. 174 ss.).

¹⁸⁰ Cfr. F. MERLONI, *Le agenzie a cinque anni dal d.lgs. n. 300: l'abbandono del*

scientifica, in ragione della sottoposizione alle funzioni di vigilanza e di controllo affidate ai vertici politici competenti, idonee a influenzarne l'*expertise*.

5.2. *La composizione degli uffici tecnico-politici*

Gli uffici di diretta collaborazione costituiscono un punto di osservazione privilegiato per indagare la commistione tra politica, amministrazione e competenze tecniche dei relativi membri. Politica e amministrazione non sono solo collegati formalmente dalla Costituzione, ma lo sono anche sotto il profilo soggettivo. Questa connessione è essenziale e non si traduce necessariamente in una confusa sovrapposizione tra i due campi: una separazione sia formale che sostanziale è necessaria in quanto la politica, come osservato, non risponde a canoni procedurali ben definiti, né a scopi che sono predeterminati. Tuttavia, è stato affermato che «in assenza di osmosi con la classe politica, [l'amministrazione] si chiude in sé stessa degenerando in burocrazia»¹⁸¹. La separazione della politica dall'amministrazione non deve sfociare in una “spoliticizzazione” di quest’ultima, poiché renderebbe gli organi consultivi e di controllo, come la Corte dei conti e il Consiglio di Stato, maggiormente subordinati alla dimensione politica del potere esecutivo.

In questi termini, giova osservare che «“amministrazione” e “tecnica” non sono sinonimi: in qualche caso l’amministrazione è tecnica, ma in qualche caso non lo è, e viceversa»¹⁸².

Sicché, gli uffici tecnico-politici¹⁸³ in senso lato presentano una composizione mista, fra i cui membri figurano sia tecnici che politici. Da questa struttura organizzativa ne consegue la valenza “politica” dell’attività posta in essere. Questi organismi, come i gabinetti ministeriali, ovvero le segreterie tecniche, o i comitati istituzionali diversi¹⁸⁴ da quelli di cui al citato art. 29, l. n. 400 del 1988, ovvero ancora

modello generale?», in G. VESPERINI (a cura di), *La riforma dell’amministrazione centrale*, Milano, 2005, pp. 21 ss., pp. 35 e 45.

¹⁸¹ R. FAUCCI, *Teoria e politica amministrativa nell’Italia liberale: problemi aperti*, in *Studi Storici*, n. 3/1972, pp. 447 ss., p. 458.

¹⁸² P. CARROZZA, *Tecnica e politica*, cit., p. 85.

¹⁸³ Sono strutture permanenti inglobate e assorbite dall’organigramma ministeriale.

¹⁸⁴ A titolo esemplificativo v. il Comitato di coordinamento per l’alta sorveglianza

gli organi collegiali composti da ministri, esperti e rappresentanti delle amministrazioni, sono istituiti per svolgere funzioni istruttorie e di consulenza analoga a quelle delle commissioni di cui *infra*, par. 5.1. La differenza si riscontra, invece, nella composizione organica che incide e influisce sull'autonomia della determinazione tecnica rispetto alla volontà politica.

Secondo una parte della dottrina¹⁸⁵ possono individuarsi due tipologie di uffici tecnici: quelli «puri»¹⁸⁶, da un lato, in quanto composti solo da tecnici – distinguendo la figura dell'esperto da quella dell'amministrativo-politico. In tali casi, il potere (politico) di indirizzo si dovrebbe esaurire nella nomina in attesa della relazione conclusiva dei lavori.

Peculiarità di tali organi è che formalmente sono innestati all'interno della struttura dell'amministrazione politica – ossia gli apparati a supporto o che determinano l'attività di indirizzo politico –, ma sostanzialmente fanno parte dell'organo ministeriale.

Il “Comitato consultivo permanente per il diritto d'autore” presso il Ministero della cultura costituisce un esempio di ufficio tecnico-misto, inserito all'interno della struttura ministeriale. Segnatamente, l'art. 190, c. 1, l. 22 aprile 1941, n. 633 incardina il Comitato proprio nella struttura del dicastero e rappresenta un esempio virtuoso della giusta commistione tra politica, burocrazia e tecnica, prevedendo fra i mem-

delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari (CCASIIIP) istituito presso il Ministero dell'Interno e recepito, da ultimo, dall'art. 39, c. 9, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

¹⁸⁵ M. GIGANTE, *Verso un nuovo ruolo dei tecnici nel processo decisionale pubblico: la funzione di valutazione*, in G. D'AURIA, P. BELLUCCI (a cura di), *Politici e burocrati al governo dell'amministrazione*, Bologna, 1995, pp. 225 ss.

¹⁸⁶ Un esempio di ufficio tecnico puro – benché con talune peculiarità – è costituito dall'Ufficio parlamentare di bilancio (Istituito ai sensi dell'art. 5, c. 1, lett. f), l. cost. 20 aprile 2012, n. 1), il quale non è incardinato presso alcuna istituzione – sebbene dipenda strutturalmente dal Parlamento – ed è composto da soli esperti (v. il decreto di nomina adottato d'intesa dei Presidenti delle Camere, 18 gennaio 2022) dalle comprovate competenze nelle materie economico-finanziarie. Inoltre, l'Ufficio in costanza dell'analisi e della verifica degli andamenti di finanza pubblica che si riflettono sull'osservanza delle regole di bilancio da parte del Governo, valida le previsioni macroeconomiche programmatiche. Si tratta di un caso di scientificizzazione della politica, nel senso che alla validazione è attribuita la medesima importanza della “bollinatura” della Ragioneria generale dello Stato ai fini della conformità del Documento di economia e finanza elaborato dal dicastero preposto: in tema, ampiamente, cfr. E. D'ALTERIO, *La “bollinatura” della Ragioneria generale dello Stato*, Napoli, 2017.

bri il coinvolgimento dei diretti interessati dalla normativa, ossia gli editori e gli autori.

Nel senso opposto, un esempio di ufficio tecnico misto “esterno” è rappresentato dal già richiamato Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. Il Consiglio «opera con indipendenza di giudizio e di valutazione ed è dotato di piena autonomia funzionale e organizzativa» (art. 47, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36). Non è incardinato presso alcun dicastero poiché, come ricorda il recente codice dei contratti pubblici, è un «organo tecnico consultivo dello Stato»¹⁸⁷ in generale. Nondimeno, dal sito *web* istituzionale del Ministero si apprende che il Consiglio è «incardinato presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di cui costituisce centro di responsabilità e di costo e sulla cui pianta organica grava il personale del Consiglio superiore stesso»¹⁸⁸. Questa apparente dipendenza ministeriale rinvie le proprie origini nella l. 20 novembre 1859, n. 3574, la quale non solo collocava il Consiglio nell’ambito organizzativo del Ministero dei lavori pubblici, ma legittimava altresì il ministro alla nomina del presidente CSLP. Successivamente, l’art. 8, l. 18 ottobre 1942, n. 1460 – che istituì l’attuale Consiglio superiore dei lavori pubblici – stabilì che il presidente dovesse essere nominato dal presidente del Consiglio dei ministri fra personalità di riconosciuta competenza in materia di lavori pubblici, interne o esterne alle pubbliche amministrazioni. La norma riservava al ministro dei lavori pubblici la competenza di nominare con decreto i presidenti delle cinque sezioni di cui si componeva il Consiglio – ad oggi sono tre.

In definitiva, per stabilire se un organo tecnico è sufficientemente indipendente occorre esaminare non solo le modalità di nomina dei suoi componenti, bensì anche la sua composizione organica¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Giova rinviare al d.P.R. 27 aprile 2006, n. 204 il quale, sebbene sia stato sostituito senza soluzione di continuità dal recente codice dei contratti pubblici a partire dal 30 giugno 2023, precisava che nell’ambito dello Stato si debbono ricondurre le Regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano – in ossequio all’art. 114 Cost. – e per gli altri enti pubblici competenti in materia di lavori pubblici «che ne facciano richiesta» (art. 1, c. 1). In merito a quest’ultimo inciso, l’autonomia e l’indipendenza si ravvisano esattamente nella facoltatività del ricorso all’attività di consulenza. Non si tratta, perciò, di un’attività peritale obbligatoria.

¹⁸⁸ Consultabile sul *sito istituzionale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici*.

¹⁸⁹ Ci si riferisce all’ipotesi dei ministri tecnici estratti in base alla affinità politica della maggioranza parlamentare, e di quelli che, invece, sono stati selezionati prevalentemente in base a meriti scientifici. Come sopra argomentato, nell’uno e nell’altro caso si verifica una miscelazione – *rectius*, identificazione – tra tecnica e politica.

Eppure, nei casi come quello dell'Ufficio parlamentare di bilancio, in cui la designazione dei membri è attribuita ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica – analogamente a quanto previsto per le autorità amministrative indipendenti¹⁹⁰ – basterebbe il solo parametro della natura dell'affidamento dell'incarico a dimostrare la dipendenza dalla politica in senso lato. Sicché, affidandosi a tali criteri si rischierebbe di ritenere eccessivamente politicizzati tutti quegli organismi commissariali collegiali nominati da un'istituzione politica. Pertanto, l'elemento caratterizzante l'indipendenza dell'organo sembra doversi ravvisare nell'*expertise*¹⁹¹, impersonificata nei membri dei suddetti organi e che costituisce il parametro necessario, benché non sufficiente, per la dequotazione della politicizzazione della scienza.

6. Proposizioni per un regime giuridico a fondamento della politica epistemica, tra flessibilità e frammentarietà

I ragionamenti svolti a partire dai mutamenti dei modelli strutturali, interni ed esterni, del Governo, a fronte dell'integrazione organica di soggetti portatori del sapere scientifico sono stati utili per evidenziare l'inconsistente necessità di imbrigliare l'organizzazione del potere esecutivo in modelli prestabiliti – specialmente per quanto riguarda la composizione. È apparso altresì inopportuno sottoporre preventivamente le attività di *advicing* scientifico degli esperti esterni al vaglio di legittimità da parte di un organismo indipendente. Una soluzione rimediale alle incertezze regolatorie scaturenti dalla commistione in discorso potrebbe essere quella di introdurre regole procedurali, lasciando “libera” la *vis* politica di ricorrere al modello organizzativo più adatto al caso di specie. Si pensi alla Cabina di regia per il

¹⁹⁰ Senza pretesa di completezza, v. Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali l'art. 12, l. 12 giugno 1990, n. 146; Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, la cui istituzione risale a ben prima degli anni Novanta e per questo motivo può essere ricondotta al novero delle commissioni di consulenza, come uffici tecnici puri, in ragione dei suoi componenti che debbono essere scelti tra «persone di specifica e comprovata competenza ed esperienza e di indiscussa moralità e indipendenza» (art. 1, c. 3, l. 7 giugno 1974, n. 216).

¹⁹¹ Si pensi alla istituzione della Commissione tecnica per la *performance* (d.P.C.m. 14 aprile 2022): è composta da soli esperti, compreso il presidente, manifestando l'intento di depoliticizzare la valutazione sull'efficienza della pubblica amministrazione.

coordinamento strategico di politiche e direttive efficaci in materia di valorizzazione e sviluppo del mercato dei capitali, come esempio di commistione tra comitato interministeriale e commissione (esterna) di esperti. In queste circostanze, l'influenza dell'episteme sull'indirizzo politico-amministrativo è inevitabile e la composizione organica delle strutture esterne, ovvero rispetto ai membri della compagnie di governo, incide sui processi decisionali.

Uno statuto giuridico dell'organizzazione scientifica della politica dovrebbe essere finalizzato a limitare le attività di indirizzo politico dell'*expertise* attraverso una chiara distribuzione dei compiti e delle funzioni. In questi termini, gli organi di consulenza scientifica potrebbero contribuire a superare le critiche mosse da chi paventa l'insorgere o il consolidamento di uno schema tecnocratico fondato sul «monopolistico binomio di sapere e potere legittimato in nome di una scienza fittiziamente certa e neutrale»¹⁹². Sicché, quando vi è integrazione

¹⁹² C. ABBOT, M. LEE, *Environmental Groups and Legal Expertise*, Londra, 2021, p. 86. Si è affermato (G. BENVENISTE, *The Politics of Expertise*, Berkeley, 1972) che le conoscenze prodotte dall'*expertise* rinforzano l'azione di governo, ma allo stesso tempo gli esperti non possono assumere una posizione di neutralità. In altri termini, «*on ne peut arriver à l'objectivité qu'en exposant d'une manière discursive et détaillée une méthode d'objectivation*»: così, G. BACHELARD, *Le nouvel esprit scientifique*, Parigi, 1963, p. 12. Condivisibilmente, si è affermato che «non esiste nessuna analisi scientifica assolutamente "oggettiva" della vita culturale o [...] dei "fenomeni sociali" indipendentemente dai punti di vista speciali e "unilaterali" in base ai quali tali fenomeni [...] sono selezionati, analizzati e strutturati nel dettaglio come oggetto della ricerca»: così M. WEBER, *Die "Objektivität" sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis*, in Id., *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, a cura di J. WINCKELMANN, Tübinga, 1982, V ed., pp. 146 ss., p. 170, richiamato da H. WERTFREIHEIT, *Il postulato di Max Weber sull'avalutatività della scienza*, trad. it. F. PEDRINI, Modena, 2020, p. 12) – non necessariamente corretta in ragione della pacifica fallibilità della scienza.

Qualora le attuali scelte di *policy* siano adottate sulla base di valutazioni scientifiche, il decisore politico deve tener conto di un certo grado di incertezza della scienza e dunque deve agire in modo precauzionale. Se, da un lato, l'accentramento della conoscenza scientifica, mediante l'internalizzazione dell'*expertise*, agevola la risoluzione di una contingenza, dall'altro richiede che il decisore politico agisca in modo precauzionale alla luce di un certo grado di incertezza intrinseco della scienza. Come affermato dal premio Nobel Giorgio Parisi nel suo discorso tenuto presso la Camera dei deputati l'8 ottobre 2021, le scienze sono i fari del progresso dell'umanità ma hanno una portata limitata di cui i politici devono tenerne conto.

Le conoscenze si accumulano una dopo l'altra e le "sacche" d'incertezza vengono eliminate di volta in volta che si crea consenso scientifico su una questione. È opportuno aggiungere che in assenza d'incertezza la scienza dovrebbe qualificarsi secondo un'accezione dogmatica, avvalorando le ipotesi dell'orientamento che paventa

scientifica della compagine politica con strutture tecniche, denominate

il modello tecnocratico. Sull'incertezza scientifica come problema normativo cfr. M., TALLACCHINI, *Territori di incertezza. Scienza, policy e diritto nella pandemia*, in M. MALVICINI (a cura di), *Il governo dell'emergenza. Politica, scienza e diritto al cospetto della pandemia Covid-19*, Napoli, 2020, pp. 39 ss., nonché G. D'AMICO, *I dubbi della scienza al vaglio della Corte costituzionale. Dalle incertezze della scienza alla certezza del diritto (materiali giurisprudenziali)*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Biotecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, Torino, 2005, pp. 237 ss.

Indugiando sulle ragioni che fondano le opinioni dei detrattori della scienza, il grado di incertezza legato alle evidenze scientifiche può dar luogo a due tipologie di fenomeni: da un lato, quello denominato «scientificizzazione della politica» sotto il profilo della costruzione di quest'ultima come scienza; dall'altro lato, la «politizzazione della scienza» come espressione di quel complesso di fenomeni che vanno sotto il nome di tecnocrazia. Nondimeno, queste oscillazioni nei rapporti tra scienza e politica – *rectius*, tra «sapere» e «potere» – possono determinare anche mutamenti nell'organizzazione pubblica dell'attività di consulenza scientifica: v. così C. ABBOT, M. LEE, *Environmental Groups and Legal Expertise*, cit., p. 80 che riassume le principali dicotomie in materia in «expertise/politics, or science/society, or knowledge/power».

Parimenti, non sarebbe condivisibile l'impostazione per cui l'*expertise* consiste in «*shared beliefs*» (J. LINDVALL, *The Real but Limited Influence of Expert Ideas*, in *World Politics*, n. 61(4)/2009, pp. 703 ss., p. 704) sulle relazioni tra causa ed effetto. Il problema di questo orientamento risiede nel considerare le evidenze scientifiche come «idee»: certamente l'attività di ricerca è frutto di un'idea, che tuttavia per assumere scientificità è necessario che sia sviluppata e comprovata in base a risultati empirici.

La neutralità e l'oggettività scientifica vengono messe in discussione a fronte delle modalità di scelta dell'esperto e di organizzazione dell'*expertise* poiché costituiscono i due fattori che principalmente possono influire sulla capacità di indirizzo della tecnica sul potere politico.

Secondo una parte della letteratura politologica, il potere politico sarebbe un sinonimo di «potere di governo», e in questi termini ci si riferisce in modo scambievole «ai "detentori del potere politico" e ai "governanti"»: così, M. STOPPINO, *Potere politico e Stato*, Milano, 1968, pp. 180-181. Questa impostazione sarebbe opinabile circa la mancata inclusione nel lemma «governo» anche della dimensione amministrativa del potere esecutivo. Tuttavia, l'Autore precisa che la nozione ampia di governo include, da un lato, le strutture di *government*, tipico dei paesi anglosassoni; dall'altro, l'*administration* statunitense o i *cabinet* britannici: su quest'ultimo punto cfr. M. D'ALBERTI (a cura di), *L'alta burocrazia: studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Spagna, Francia, Italia*, Bologna, 1994.

Il primo fattore concerne (anche) i mezzi di reclutamento, nel caso in cui il decisore politico abbia optato per l'internalizzazione burocratica del sapere scientifico. Il secondo riguarda il modello, piramidale, gerarchico e simili, impiegato per ottimizzare l'apporto scientifico al processo decisionale.

In entrambi i casi si pone il problema della valutazione dell'evidenza empirica, in quanto la nomina di un esperto, piuttosto che un altro, potrebbe dar luogo a risultati scientifici diversi non già per le differenti metodologie impiegate – sulle quali le prassi scientifiche sono condivise a livello globale – ma, piuttosto, per il punto di vista per-

in tal senso alla luce della composizione organica, la scienza non si tramuta in potere politico, né lo domina, in quanto la consulenza è una funzione che acquista rilievo nella fase istruttoria del processo di formazione della decisione politica. Il vertice politico “non-tecnico” sarà il solo responsabile della decisione finale, anche se fondata sulle evidenze empiriche fornite dalla struttura di consulenza scientifica. Di converso, quando fra i membri del Governo si rinvengono componenti tecnici si determina una sovrapposizione tra potere politico e scienza, che assume la connotazione di potere epistemico. Ne consegue che il problema principale che emerge dall’impiego di scienziati – che impropriamente vengono definiti come tecnocrati in un’accezione negativa, associati a una forma distorta di democrazia che prende il nome di tecnocrazia¹⁹³ – nella gestione della cosa pubblica, e prima ancora nella definizione degli interessi da curare, è quello del rapporto tra potere pubblico e potere epistemico.

Il processo di democratizzazione – o, per meglio dire, di *politicizzazione*¹⁹⁴ – della scienza non necessita di «validazione»¹⁹⁵ politica.

sonale col quale l’esperto potrebbe osservare il fenomeno. In questo senso, si parla di potere del sapere scientifico con la capacità di imporsi solo sul volere del decisore politico, poiché le evidenze empiriche saranno sempre opinabili dalla comunità scientifica. Sul punto, giova richiamare C. ABBOT, M. LEE, *Environmental Groups and Legal Expertise*, cit., secondo cui «expertise is not a ‘thing’ that exists in isolation, but speaks only from and within a community» (p. 86).

¹⁹³ Alcuni autorevoli studiosi hanno ricondotto a questa categoria le forme di contaminazione della democrazia col potere economico: cfr. N. IRTI, E. SEVERINO, *Dialogo su diritto e tecnica*, cit., ove Irti definisce la tecnica come «uno strumento dell’economia» (p. 11), mentre per Severino la tecnica si trasforma da strumento del capitalismo a tecnocrazia, «cioè l’agire che si propone come scopo l’incremento indefinito della capacità di realizzare scopi».

Nel senso della supremazia del mercato sullo Stato di diritto, in un’accezione negativa, cfr. C. IANNELLO, *Lo Stato del potere. Politica e diritto ai tempi della post-libertà*, Milano, 2025 secondo cui «lo Stato è ancor più confinato nel ruolo in cui le politiche neoliberali lo avevano collocato, cioè di esecutore di decisioni prese da un mercato sempre più oligarchico» (p. 23), determinando così l’erosione della politica rispetto al potere economico. In questo senso, e dalla prospettiva del rischio di una deriva tecnocratica nella governance europea, cfr. pure G. BERTA, *Oligarchi. Il mondo nelle mani di pochi*, Bologna, 2014.

¹⁹⁴ Si tratta di un processo finalizzato a rendere la scienza consapevole della sua («non-») neutralità in termini di costante valutazione delle scelte e dei condizionamenti economico-politici: in questo senso, cfr. A. MASSUCCO COSTA, *Scienza e potere politico*, in *Scienza e potere*, Milano, Feltrinelli, 1975, p. 83.

¹⁹⁵ M. TALLACCHINI, *Il governo della scienza*, in *Rivista di Filosofia Neo-Scolastica*, n. 110(4)/2018, pp. 727 ss., p. 735.

Ponendo il problema in questi termini emergono due considerazioni: da un lato, il potere pubblico è composto da un'ampia varietà di sfaccettature che esulano dalla tripartizione classica dei poteri dello Stato (potere politico e la sua natura trasversale, potere ombra¹⁹⁶, potere organizzativo, potere amministrativo); dall'altro, si nutrono dei dubbi circa la configurazione della scienza come un autonomo potere (comprensivo del paventato potere economico), capace di influenzare l'operato del soggetto pubblico. Invero, si rinviene¹⁹⁷ raramente in letteratura, anche della filosofia delle scienze, una simile attribuzione al sapere scientifico¹⁹⁸.

Quand'anche sia configurabile un autonomo potere della conoscenza – e soprattutto sia distinguibile dal potere pubblico, inclusa la sua accezione politica – esso sarebbe finalizzato non a definire gli interessi di rilevanza generale, come lo è il potere pubblico, ma a fornire certezze¹⁹⁹. Una volta entrato in contatto con il potere esecutivo,

¹⁹⁶ Sul punto, cfr. S. CASSESE, *Le strutture del potere*, cit., pp. 3 ss., sui rapporti tra potere di influenza e potere di decisione nell'ambito del *deep state*, nonché, per un approfondimento sui personaggi che si sono celati dietro i momenti politici fondamentali degli ultimi secoli in molti governi del mondo, cfr. L. CASTELLANI, *Eminenze grigie. Uomini all'ombra del potere*, Macerata, 2024.

¹⁹⁷ È, piuttosto, ravvisabile un orientamento che si sta diffondendo sempre con maggior vigore circa la spiritualizzazione della scienza. Sulle origini antiche di questo orientamento cfr. G. DE SANTILLANA, *Le origini del pensiero scientifico*, Milano, 2023, pp. 380 ss. che riconduce questo genere di pensieri già a Socrate. Del resto, non è un mistero che le scoperte scientifiche dell'antichità fossero associate a una sorta di poteri ultraterreni i cui portatori erano sovente assunti come consiglieri personali di coloro che governavano con mezzi terreni. Per gli sviluppi più recenti di questa tendenza, cfr. C. VALERIO, *La tecnologia è religione*, Torino, 2023.

¹⁹⁸ Si è parlato di «“potere invisibile” che agisce al di là del potere politico»; in sostanza, un potere «che vede tutto senza poter essere visto da nessuno»: così, M. NACCI, *Governare la tecnica*, in *il Mulino*, n. 3/2005, pp. 591 ss., p. 597 secondo cui la tecnica è connessa alla società e, pertanto, «è politica» in ragione del carattere dell’“invisibilità”. L'Autrice propone di utilizzare “macrosistemi tecnici” – ovverosia dei grandi apparati tecnico-organizzativi che stendono le loro reti su vasti territori, come ad esempio le ferrovie, i sistemi elettrici, le telecomunicazioni – per superare l'intreccio “invisibile” tra la tecnica e la politica.

¹⁹⁹ Secondo un orientamento, «la conoscenza diviene scienza attuando una riflessione sui propri modi, cioè proponendo una doppia metodologia: da una parte, definisce le operazioni di riscontro, dall'altra esclude operazioni improprie» (G. PRODI, *La scienza, il potere, la critica*, cit., p. 86). Dunque, «l'essenza della tecnica non è affatto qualcosa di tecnico» (M. HEIDEGGER, *La questione della tecnica*, titolo originale *Die Frage nach der Technik*, in *Saggi e discorsi*, Milano, 1976, p. 5); la tecnica ha a che fare con la verità. In questi termini, la tecnica può identificare il “come” (una legge

quest'ultimo assume una connotazione terza e ultronea rispetto alla tradizionale tripartizione del potere pubblico, a riprova del costante dinamismo che lo connota.

In aggiunta, fra capacità d'orientamento e potere d'influenza²⁰⁰ vi è una non trascurabile differenza: con la prima si intende l'attività di guidare, dirigere in un senso o per una via determinata; il secondo si riferisce all'agire in modo determinante sull'animo e sulla volontà altrui. È chiaro che l'attività di valutazione scientifica²⁰¹ posta in essere dagli esperti debba essere ricondotta alla prima nozione. Ciò, in quanto, alla luce della seconda interpretazione, sorgerebbe il rischio che i tecnici possano sostituirsi ai politici nell'assunzione delle decisioni di *policy*. In questo assunto si cela la distinzione fra il supporto dei tecnici nella definizione delle politiche pubbliche e la tecnocrazia. Nel senso qui inteso, il tecnico dovrebbe restare portatore di determinate competenze e non vestire i panni dell'esperto prestato alla politica. Più precisamente, i politici determinano lo scopo pubblico e i mezzi per perseguirolo; gli esperti elaborano alternative, fra le quali il *policy maker* può "scegliere" secondo i criteri della razionalità²⁰² e proporzionalità. Ma questa affermazione sarebbe condivisibile solo in linea teorica, considerando che in concreto le due sfere si mescolano nei modi sopra evidenziati²⁰³.

ben scritta, un progetto istituzionale, una soluzione *tecnicamente efficace*) conforme al «“che fare” (l'indirizzo, il deliberato, la decisione) espresso dalla politica» (A. MORGANTI, *La necessità della tecnica, la libertà della politica, in democrazia e diritto*, n. 3/2023, pp. 69 ss., p. 70).

²⁰⁰ Una parte della dottrina si riferisce all'«impatto conformativo della scienza e della tecnica sulla natura e sulla struttura del potere»: così R. FERRARA, *Scienza e diritto nella società del rischio*, cit., p. 76. Sicché le regole giuridiche sono ormai informate alle regole tecniche. Tuttavia, se anche il diritto è una tecnica, il rapporto tra scienza e diritto si tradurrà in un dialogo, e non in una relazione conflittuale e antitetica. In effetti, scienza e tecnica non sono così distanti dall'approccio logico e tecnico del diritto, laddove «scienza e tecnica, nel loro reciproco e vario implicarsi, [...] costituiscono altrettante espressioni della “cultura” dei protagonisti: le loro capacità, più che le abilità, le loro sensibilità nel “coltivare” l'esperienza», e dunque l'*expertise*: così, A. DE NITTO, *Ancora su scienza e tecnica nella giurisprudenza*, in F. CERRONE, G. REPETTO (a cura di), *Alessandro Giuliani: l'esperienza giuridica fra logica ed etica*, Milano, 2012, p. 162.

²⁰¹ È utile precisare che l'espressione di “valutazione scientifica” è intesa in senso lato, ai limitati fini della presente analisi, e non già nei limiti di quanto previsto dall'art. 19, l. 7 agosto 1990, n. 241.

²⁰² Cfr. F. SPALLA, *Burocrazia*, in ISAP, *La regionalizzazione*, Milano, I, 1983, pp. 705 ss.

²⁰³ Dal punto di vista filosofico (B.-C. HAN, *Che cos'è il potere?*, titolo originale

A tale scopo sarebbe, perciò, opportuno che ciascun politico sia dotato di una *expertise* minima da consentirgli di *intelligere* il sapere offerto dai tecnici. In carenza di tali competenze, il politico sarà tenuto ad affidarsi alla guida degli esperti nel suo operato²⁰⁴.

Dalle considerazioni sopra espresse si ravvisa un pericolo ben più significativo nell'adattamento del sapere scientifico all'agenda di governo, anziché quello scaturente da uno scenario di politica epistemica. A fronte dei limiti strategici nella gestione della complessità, piuttosto che ricorrere a consulenti e comitati temporanei, che presentano svariati problemi di continuità politico-amministrativa, sarebbe opportuno istituire organi tecnici *ad hoc*. Così, si potrebbero distinguere agevolmente i tecnici che compongono l'organo, i quali hanno accesso a documenti e informazioni riservate, dai tecnici che, pur appartenendo alla medesima comunità scientifica, si pongono all'esterno dell'organo. In quest'ultima ipotesi si deve escludere che sia conveniente ricorrere

Was its Macht? (2005), Milano, 2019) è interessante il tentativo di messa a fuoco di una forma base di potere per scongiurare il rafforzamento di quelle concezioni fondate sull'incertezza dei contenuti stessi del potere (in quest'ultimo senso, cfr. N. LUHAMNN, *Klassische Theorie der Macht. Kritik ihrer Prämisse*, in *Zeitschrift für Politik*, n. 2/1969, pp. 149 ss.). L'orientamento di cui sopra conclude per definire il potere come *ipsocentrico* (B.-C. HAN, *Che cos'è il potere?*, cit., p. 117), nel senso che il potere, politico o economico, è rivolto verso sé stesso: «l'assolutezza del potere consiste in un'assoluta immunità, in un'assoluta inviolabilità del sé».

²⁰⁴ Secondo G. GUARINO, *Tecnici e politici*, cit., i tecnici che collaborano ad attività politiche o di «lata discrezionalità» (p. 5) sono in numero inferiore rispetto a quelli chiamati a collaborare ad attività giurisdizionali o amministrative (vincolate o discrezionali). In questi, secondo l'Autore, vi rientrano i consulenti tecnici, gli esperti del ministro, i medici provinciali. Guarino, tuttavia, effettua una generalizzazione della figura dei tecnici che non corrisponde al dato reale, sebbene sia da osservare che lo scritto a cui ci si riferisce si colloca in un'epoca assai più differente da quella odierna. Ad oggi possono ascriversi alla compagnie del vertice dicasteriale anche tecnici, o i relativi gruppi, che non andranno a integrarsi nei ruoli amministrativi, come gli ingegneri e gli architetti del Genio civile. Questa categoria di tecnici entra a far parte dell'apparato burocratico attraverso un pubblico concorso, e non sono connotati da un rapporto fiduciario con il rappresentante politico. In aggiunta, il coinvolgimento dei tecnici in parola si innesta in un momento successivo alla decisione politica, al fine di contribuire al fondamento scientifico dell'implementazione dell'indirizzo politico-amministrativo del Governo.

Invero, se si vuole analizzare il grado di influenza della tecnica sulla politica (e non già di «influenza politica dei tecnici» (Id., *op. ul. cit.*, p. 6), poiché ciò implicherebbe la loro politicizzazione, come per i ministri tecnici), occorre indagare i profili strutturali e l'attività dei tecnici che «intervengono prima che le decisioni politiche siano adottate».

contestualmente a un tecnico esterno e all'organo tecnico, poiché potrebbero formulare giudizi peritali divergenti²⁰⁵.

Benché il ricorso agli esperti, internalizzati ovvero coinvolti presso strutture che restano esterne all'organigramma governativo, sia necessario nell'odierno contesto socio-economico, esso comporta una indubbia «*fragmentation de l'État*»²⁰⁶, che rischia di indebolire la gerarchia tra Governo e amministrazione e, più in generale, l'unità amministrativa dello Stato.

Invero, questa paventata frammentazione è pienamente compatibile con la composizione multiorganica del Governo italiano. La facoltà rimessa al PCm dall'art. 5 della l. n. 400 del 1988 di avvalersi di esperti, nei modi sopra analizzati, non dovrebbe essere considerata come strumento integrativo privilegiato dell'*expertise*, in quanto non solo si tradurrebbe in una compagine governativa “pulviscolare”, data la temporaneità di tali strutture organizzative, ma la nomina degli esperti sarebbe anche soggetta a valutazioni di tipo fiduciario, comprimendo il rilievo competenziale. Nondimeno, registrando l'irrilevanza di una ricerca tesa a identificare un *optimum* organizzativo, in quanto eccessivamente rigido, sarebbe auspicabile che il legislatore individuasse i criteri e i parametri al fine di assicurare l'indipendenza del sapere epistemico rispetto alla dinamicità della struttura ordinamentale del Governo.

²⁰⁵ Semmai, si potrebbero istituire accanto a un organo con competenza generale altri organi investiti di una competenza settoriale: in questo senso cfr. G. GUARINO, *Tecnici e politici*, cit., p. 21.

²⁰⁶ Per una parte autorevole della dottrina sarebbe lo stesso ordinamento europeo ad essere naturalmente portatore della «frammentazione e [del] pluralismo istituzionale» (A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa*, cit., p. 110). Nel medesimo senso si parla anche di «*policycentrisme administratif*»: così J. CHEVALLIER, *Régulation et polycentrisme dans l'administration française*, in *La Revue administrative*, 1998, pp. 43 ss.

È interessante osservare che una parte della letteratura francese, sempre più diffusa, ha evidenziato che un sistema statale frammentato ed eterogeneo può portare nel medio-lungo periodo a una concentrazione dei poteri pubblici in enti e soggetti che non pertengono tradizionalmente alle branche del Governo. In questo ambito si pensi alla capacità d'influenza acquisita dalle cosiddette *Big Tech* sui governi occidentali (europei e nordamericani). Sul punto, cfr. N. DECOOPMAN, *Les autorités administratives indépendantes et l'hypothèse du néo-féodalisme : de l'émettement de l'État au néo-corporatisme*, in J. LEFEBVRE (diretto da), *L'hypothèse du néo-féodalisme : le droit à une nouvelle croisée des chemins*, Parigi, 2006, pp. 137 ss., p. 144.

* * *

ABSTRACT

ITA

In un contesto di repentina e imprevedibile mutamenti della società il decisore politico rinvie nella consulenza scientifica una sponda fondamentale per il governo efficace delle transizioni sociali e delle complessità. Ma cosa accade alla composizione organica e strutturale dell'organizzazione del potere esecutivo quando si avvale di competenze tecniche, non sempre possedute dai membri del Governo? Dopo aver messo in evidenza la frammentarietà e l'eterogeneità dei regimi giuridici applicabili alle trasformazioni organizzative del Governo conseguenti all'integrazione epistemica, lo scopo di questo studio è di chiarire, da un lato, i profili strutturali – interni o esterni, individuali o collegiali – dell'*expertise* nell'ambito della compagine politica e, dall'altro, di individuare soluzioni rimediali al rapporto apparentemente conflittuale tra scienza e politica.

EN

In the context of sudden and unpredictable changes in society, scientific advice is a fundamental support resource for the effective formulation of public policies. Nevertheless, what are the consequences for the structural organisation of executive power when it employs technical expertise that is not universally possessed by members of the government? The objective of this study is twofold: firstly, to elucidate the integrative mechanisms – whether internal or external, individual or collective – of the expertise in the political domain; and secondly, to identify remedial solutions to the challenging relationship between science and politics.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it
Registrazione presso il Tribunale di Roma
ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)