

Lectio Magistralis

— 13 —

**Lezioni e Letture  
della Scuola di Scienze politiche  
“Cesare Alfieri”**

Comitato  
SCIENTIFICO

**Direttore**

CECILIA CORSI

*Presidente della Scuola di Scienze politiche “Cesare Alfieri”*

**Comitato Scientifico**

FRANCA ALACEVICH

*Professore di Sociologia economica*

GIUSEPPE COCO

*Professore di Economia politica*

CARLO FUSARO

*Professore di Diritto pubblico comparato*

MASSIMO MORISI

*Professore di Scienza politica*

SANDRO ROGARI

*Professore di Storia contemporanea*

Titoli  
PUBBLICATI

*Inaugurazione anno accademico*

Sandro Rogari, *Nazione e Stato nella storia d'Italia*, 2010

Alessandro Cigno, *Debito pubblico, ricchezza privata e politiche per la famiglia*, 2012

Giusto Puccini, *Rendimento e attualità della Costituzione repubblicana*, 2014

Sergio Caruso, *Per una nuova filosofia della cittadinanza*, 2014

Carlo Fusaro, *Rappresentare e governare: da grande regola a tallone d'Achille del governo parlamentare*, 2015

Massimo Morisi, *Tra regole ed eccezioni. La messa in opera delle politiche pubbliche in Italia*, 2016

*Letture “Cesare Alfieri”*

Gustav Zagrebelsky, *La difficile democrazia*, 2010

Colin Crouch, *Europe and problems of marketization: from Polanyi to Scharpf*, 2013

Marino Regini, *La riforma universitaria nel quadro dei sistemi di governance europei*, 2014

Nicoletta Maraschio, *La lingua italiana tra passato e futuro*, 2015

Jürgen Kocka, *Capitalism is not democratic and democracy not capitalistic. Tensions and opportunities in historical perspective*, 2015

Massimo Morisi

# Tra regole ed eccezioni

La messa in opera  
delle politiche pubbliche in Italia

Firenze University Press  
2016

Tra regole ed eccezioni : la messa in opera  
delle politiche pubbliche in Italia / Massimo  
Morisi. – Firenze : Firenze University Press,  
2016.  
(Lectio Magistralis ; 13)

<http://digital.casalini.it/9788866559962>

ISBN 978-88-6655-995-5 (print)

ISBN 978-88-6655-996-2 (online PDF)

ISBN 978-88-6655-997-9 (online EPUB)

Progetto grafico di Alberto Pizarro Fernández,  
Pagina Maestra snc

*Certificazione scientifica delle Opere*

Tutti i volumi pubblicati sono soggetti ad un processo di referaggio esterno di cui sono responsabili il Consiglio editoriale della FUP e i Consigli scientifici delle singole collane. Le opere pubblicate nel catalogo della FUP sono valutate e approvate dal Consiglio editoriale della casa editrice. Per una descrizione più analitica del processo di referaggio si rimanda ai documenti ufficiali pubblicati sul catalogo on-line della casa editrice ([www.fupress.com](http://www.fupress.com)).

*Consiglio editoriale Firenze University Press*

G. Nigro (Coordinatore), M.T. Bartoli, M. Boddi, R. Casalbuoni, C. Ciappei,  
R. Del Punta, A. Dolfi, V. Fargion, S. Ferrone, M. Garzaniti, P. Guarnieri,  
A. Mariani, M. Marini, A. Novelli, M.C. Torricelli, M. Verga, A. Zorzi.

© 2016 Firenze University Press  
Università degli Studi di Firenze  
Firenze University Press  
via Cittadella, 7, 50144 Firenze, Italy  
[www.fupress.com](http://www.fupress.com)  
*Printed in Italy*

# Sommario

- 7    Presentazione  
      *Cecilia Corsi*
- 15   Tra regole ed eccezioni  
      *Massimo Morisi*
- 77   Bibliografia



# Presentazione

La Collana *Lezioni e Letture* della Facoltà di Scienze politiche “Cesare Alfieri” dell’Università di Firenze, nata nel 2010 per raccogliere le Lezioni inaugurali dell’anno accademico e le Letture “Cesare Alfieri”, prosegue come Collana della Scuola di Scienze politiche. La Scuola, infatti, è l’erede diretta della Facoltà e della sua consolidata tradizione di offerta formativa. E la “Cesare Alfieri” è erede di una tradizione particolarmente illustre; fondata nel 1875, è una delle Scuole di scienze politiche e sociali più antiche d’Europa. Vanta una lunga tradizione interdisciplinare che ha visto collaborare figure autorevoli di storici, giuristi, politologi, sociologi ed economisti.

Le *Lezioni* e le *Letture* – due appuntamenti annuali che costituiscono da anni un’occasione di riflessione su temi di grande interesse

Massimo Morisi, *Tra regole ed eccezioni. La messa in opera delle politiche pubbliche*

ISBN 978-88-6655-995-5 (print) ISBN 978-88-6655-996-2 (online PDF) ISBN 978-88-6655-997-9 (online EPUB)

© 2016 Firenze University Press

scientifico e di attualità – intendono valorizzare questa tradizione affrontando argomenti di ricerca di particolare rilievo, da diversi approcci disciplinari, coinvolgendo docenti prima della Facoltà e ora della Scuola (le Lezioni) ed esperti e studiosi italiani e stranieri (le Letture).

La *Lezione* inaugurale dell'anno accademico 2015-2016 è stata affidata a Massimo Morisi, autorevole politologo.

Morisi si laurea alla “Cesare Alfieri” nel 1973 ed inizia a lavorare col professor Alberto Predieri; vince poi il posto di assistente ordinario in Diritto pubblico, ma ben presto i suoi studi assumono un taglio prevalentemente politologico, pur conservando sempre un'attenzione al profilo istituzionale; diviene quindi professore associato in Scienza dell'amministrazione e nel 1990 professore ordinario. Insegna nelle Università di Catania e Messina; tiene corsi anche a Madrid, Parigi, Barcellona, svolgendo attività didattica in particolare nelle discipline di analisi delle politiche pubbliche e relative tecniche di valutazione.

Dal 1995 è professore ordinario di Scienza dell'amministrazione presso la “Cesare Alfieri”.



Ha tenuto lezioni, corsi e seminari in numerosi atenei italiani ed europei. È stato docente stabile della Scuola di alta formazione amministrativa – Spisa – dell’Università di Bologna e della Scuola superiore della Pubblica Amministrazione di Roma.

Ha promosso e coordinato master post-laurea di primo e di secondo livello.

Ricca è la sua attività scientifica: ha approfondito tematiche relative agli studi parlamentari, al governo e alle politiche locali, al *policy making* comunitario, al ruolo della magistratura nei sistemi politici contemporanei, all’evoluzione dei sistemi amministrativi nelle democrazie contemporanee, ai processi di formazione e messa in opera delle politiche comunitarie in materia di reti infrastrutturali e nell’ambito dei sistemi economici locali in prospettiva comparata. Ha poi approfondito tematiche legate alla partecipazione soprattutto nell’ambito delle politiche del territorio.

Significativa anche la sua attività istituzionale universitaria. È stato promotore e presidente del Corso di laurea in Scienze di governo e dell’amministrazione. È attualmente presidente del Corso di laurea in Scienze politiche

e presidente della Commissione di indirizzo e autovalutazione del Dipartimento di Scienze politiche e sociali.


È – insieme a Paolo Caretti – coordinatore del Centro per gli Studi e le Ricerche parlamentari e coordinatore del relativo Seminario annuale per aspiranti funzionari parlamentari, promosso dall'Università di Firenze, dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica.

Molti anche i suoi incarichi extrauniversitari: è stato direttore del Laboratorio per il dialogo sociale, istituzione creata per favorire le politiche di concertazione nell'area metropolitana fiorentina; è stato membro di numerose commissioni di valutazione strategica della prestazione dirigenziale e delle politiche pubbliche correlate. Dal 2007 al 2015 è stato Garante per la comunicazione e la partecipazione nel governo del territorio per la Regione Toscana.

L'argomento scelto da Morisi per la prolusione 2015-2016 – *Tra regole ed eccezioni. La messa in opera delle politiche pubbliche in Italia* – tocca un tema centrale per le nostre democrazie contemporanee e per la tenuta di una comunità sociale, perché concerne le capacità e le modalità di costruire e di porre in opera linee di azione

di governo. E se alla base di qualsiasi politica pubblica non può non esservi qualche forma di regolazione, resta il problema di riuscire a produrre regole che si rivelino socialmente efficaci. Regole che abbiano una legittimazione sostanziale che sia sufficiente a garantire o almeno a promuovere l'efficacia delle previsioni e dei dispositivi dettati e che possano, quindi, tradursi in un qualche risultato tangibile.





*Inaugurazione*  
*anno accademico*  
*2015-2016*



Massimo  
MORISI

# Tra regole ed eccezioni

## Qualche necessario ringraziamento

Grazie alla Scuola di Scienze politiche, alla presidente della Scuola Cecilia Corsi e ai colleghi del Consiglio che hanno temerariamente affidato un compito così intrinsecamente accademico ad uno dei docenti meno accademici della nostra comunità, quale quello di celebrare l'apertura dell'anno accademico con una mia riflessione. E grazie a Giovanni Sartori per aver sempre reso manifesto lo spessore del diritto, e della filosofia del diritto, a fondamento della suo 'costituire' le basi e gli embrici della scienza politica italiana. E grazie ad Alberto Predieri, non solo perché debbo a lui la mia presenza tra questi banchi ma soprattutto perché fu lui a regalarmi sia una edizione da bibliofilo di *Economia e società* sia la collezione dei 'Qua-

Massimo Morisi, *Tra regole ed eccezioni. La messa in opera delle politiche pubbliche*

ISBN 978-88-6655-995-5 (print) ISBN 978-88-6655-996-2 (online PDF) ISBN 978-88-6655-997-9 (online EPUB)

© 2016 Firenze University Press

derni fiorentini’, dicendomi che senza una loro attenta e periodica lettura nulla avrei capito, qualunque mestiere avessi deciso di intraprendere (... giurista, filosofo, storico, sociologo, politologo – si noti per cortesia la scansione): qualora, insomma, avessi voluto andare al di là di quel ‘correttore di bozze’ che era la qualifica con la quale mi sono presentato al mio secondo anno della Cesare Alfieri a Maria Angela Bartoli, per apprendere da lei come rileggere, oltre che qualunque testo, quel capolavoro essenziale per una scuola italiana delle scienze sociali – che va sotto il nome de *Il legislativo mediatore* e che sarebbe ancora indispensabile rileggere per avere contezza – a 20 come a 70 anni – della realtà, della complessità e delle radici di un sistema politico. Per questo insieme di intrecci che hanno segnato la mia vita, e per quanto possa apparire inusuale in un contesto di rigidità disciplinari che la burocratizzazione dell’Università italiana ha esasperato, anche per colpa della nostra prudenza corporativa (e che spero vivamente un nuovo ed energico Rettore, quale il prof. Luigi Dei, possa correggere, visto che sulla sua volontà in proposito non ho dubbi) questo mio modestissimo contributo riflessivo



tengo con immensa gratitudine a dedicarlo, per quanto indegnamente, a Paolo Grossi del quale non sono stato purtroppo allievo ma attento lettore. E non v'è da stupirsene, la Cesare Alfieri è anche questo, ossia il suo costante stimolo a superare steccati e idiosincrasie disciplinari e a ricercare l'innovazione là dove ve n'è sorgente culturale. Dunque, grazie anche al prof. Grossi che ha saputo guardare lontano e capire tutta la carica prorompente del mondo in cui siamo immersi e nel quale siamo chiamati a mettere, se non altro per il mestiere che facciamo, testa e occhi. Oltre che passione.

## **Il tema**

Il titolo di questi appunti ha due ordini di ragioni. Uno più superficiale. Uno più profondo.

Cominciamo dal più superficiale. Esso ha a che vedere con un fenomeno antico e ricorrente. Ossia: le politiche pubbliche hanno una gestazione difficile ma una messa in opera difficilissima. Che è foriera di effetti sempre diversi da quelli desiderati già prima di quando un determinato disegno o progetto di inter-

vento pubblico attorno a una domanda, a un bisogno o a una opportunità insoddisfatta di decisione collettiva, possa dirsi attuato. È altresì di normale constatazione come, a seguito di una politica pubblica, si produca una quantità di effetti collaterali non previsti. Così come è altrettanto agevolmente constatabile come una politica pubblica determini un impatto che, magari col senno del poi, risulta gradito ma non identificabile con quello programmato. Le politiche pubbliche, insomma, si configurano nella realtà delle cose, per così dire, come... un terno al lotto. Ossia sono sempre esposte a un universo di fattori e circostanze che ne può distruggere o cambiare i presupposti teorici al di fuori di qualunque effettiva e misurabile capacità di governo.

Le vicende che potremmo richiamare a sostegno dell'assunto, anche nel microcosmo italiano, sono innumerevoli. Che si tratti dell'alta velocità ferroviaria, del Jobs Act, del regime delle pensioni, della stabilizzazione dei precari della scuola, della formulazione dei piani paesaggistici, o della riforma dell'Università o della gestione dei rifiuti urbani... Non sappiamo mai se dobbiamo parlarne come di

‘riforme’ ovvero di audaci scommesse! Ovvero, se, proprio in quanto riforme, non possano costituire altro che scommesse audaci se non temerarie, stante l'imponderabilità a priori dei loro risultati: magari va poi ‘tutto bene’ e l'intelligenza della democrazia, come insegnava Charles Lindblom, prima o poi tutto aggiusta e tutto rende accettabile ad uno sguardo retrospettivo. Ciò non toglie che sia costante lo stress che ne deriva per qualunque progetto di politica e per qualunque attore politico se ne faccia propugnatore, sia egli anche il leader di un governo che non teme gli allevatori di gufi; mentre il pubblico, quando va bene, incrocia le dita, e, come si fa con gli adolescenti, si fida e si affida al caso.

Il fatto è che, la chiave di qualunque politica pubblica, il fattore del suo successo e o del suo fallimento sta nel se e nel come la mettiamo in opera. Si badi, non alludo soltanto all'eterna questione della ‘copertura amministrativa delle leggi’ e delle riforme che una legge racchiude o propugna, né alla valanga di norme delegate o amministrative che ciascuna di esse sommuove per la propria burocratica o gestionale applicazione, ma a un motore più profondo e

interno al 'far politiche' (e a cui ho pensato col mio titolo) nella vita reale dei sistemi politico-amministrativi contemporanei. Mi riferisco, cioè, alla sfida cui appaiono vincolate le democrazie contemporanee: proporsi e perseguire un decente *rendimento* delle istituzioni di rappresentanza, di governo, di amministrazione quale incognita chiave per la riproducibilità delle società democratiche, ma a valle di una evoluzione storica di quelle stesse istituzioni ormai semplicemente irripetibile. Mi riferisco, dunque, alla nostra costante e crescente domanda non solo di annunci e decisioni ma di *valutazione* organizzata e sistematica di risultati misurabili, di soddisfazione di aspettative, di mitigazione di asimmetrie sociali e ambientali, di raggiungimento di programmi e obiettivi. Una domanda che ha decenni di attese, in Italia, per lo più vane o accademiche e che, non a caso, solo oggi si sta forse istituzionalizzando in una norma di rango costituzionale (quale il nuovo art. 55, comma 5 della della Costituzione in attesa di conferma referendaria). Una domanda di 'rendimento valutabile' che costituisce l'antitesi alla configurazione burocratica dello Stato di diritto e che si propone

come la leva essenziale della sua stessa odierna difendibilità culturale: fondata sul postulato di una vicendevoles *accountability* sostantiva tra cittadinanza e statualità.

In questa prospettiva diventa ovvio e indissolubile il legame funzionale tra politiche pubbliche e rendimento istituzionale. E si propone come questione cruciale la endemica difficoltà per lo Stato contemporaneo non tanto di decidere ma soprattutto di dar corso a politiche pubbliche che traducano la loro formulazione retorica in effetti apprezzabili.

Ebbene, non sarà l'unica chiave esplicativa, ma un fattore cruciale di tale fatica mi pare poterlo rinvenire nel fabbisogno di 'legittimazione sostanziale' di cui necessitano le politiche pubbliche, una volta formulate: stante la loro difficoltà di uscire dal porto politico-istituzionale verso il mare aperto di quelle che Benedetto Croce chiamava le 'forze vitali'. Ogni politica pubblica, una volta adottata, deve infatti dotarsi delle risorse e delle energie atte a garantirne una qualche efficacia. E questa dipende dai principi e dai valori di natura etico-sociale oltre che etico-giuridica che giustificano l'opzione che quella politica esprime

o sottende. Ne derivano compiti condivisi tra gli attori depositari di un qualche ruolo nella sua applicazione, ossia i destinatari intermedi, sia tra i suoi destinatari finali, ossia coloro che col loro stesso agire debbono testimoniare che quella stessa politica pubblica produce o stimola ‘atteggiamenti’ e ‘fatti’ coerenti agli enunciati.

È qui che la stessa analisi empirica si rivela largamente carente: il dopo-decisione non lo studiamo mai, o poco o non sistematicamente (... emblematica, per un piccolo esempio toscano-centrico, la normativa regionale di cui alla legge toscana 46/2013 sul dibattito pubblico e sulla partecipazione della ‘cittadinanza attiva’ alle politiche pubbliche: fortemente costruita con l’apporto di una riflessione accademica multidisciplinare e che regola con attenzione l’ex ante delle politiche ma si astiene dall’ex post dei processi partecipativi). È solo la decisione l’oggetto della riflessione teorica e propositiva in specie; mentre il diritto si illude di desumere aprioristicamente dalla qualità analitica e prospettica della disposizione normativa quella stessa capacità di efficacia sostanziale delle politiche.

## La fonte di uno stress sistemico. Ovvero il bisogno e l'insufficienza delle regole

La fatica con cui le politiche pubbliche tentano di perseguire la loro efficacia e dunque lo stress perdurante che ne deriva per le istituzioni e i loro attori si situano in mille ragioni: tutte facenti capo alle altrettanto 'mille' declinazioni della nozione di complessità. Declinazioni, a loro volta, più o meno colte, più o meno erudite, ma che io limiterei in questo contesto prolusivo a un assunto 'trasversale' che riassumerei così: qualunque politica pubblica persegue, in modo diretto o indiretto, esplicito o implicito la realizzazione o il consolidamento o il cambiamento di una qualche funzione di 'regolazione sociale'; ... e questa regolazione sociale consiste nella capacità di costruire e porre in opera *linee di azione di governo* con cui intermediare la molteplicità dei fini, dei valori, degli interessi, dei poteri, delle sofferenze e dei conflitti – siano essi individuali o collettivi, pubblici o privati, territoriali o categoriali, economici o culturali, nazionali o sovranazionali – che alimentano la complessità delle società contemporanee e la fatica dei sistemi politico-amministrativi

nel sintonizzarsi con le trasformazioni che le caratterizzano.

Ora, ai fini di una qualunque forma o modalità di *regolazione sociale* la dimensione giuridica di una politica pubblica, il suo esteriore configurarsi come *regola* è un requisito imprescindibile. Se parliamo di decisioni, misure, provvedimenti che siano ascrivibili, in tutto o in parte, a una qualunque autorità pubblica o a una qualunque filiera procedurale di autorità pubbliche, che a loro volta siano chiaramente riconoscibili come tali nel loro agire – pur tra le mille varianti che possono assumere nei diversi ordinamenti giuridici vigenti – la forma giuridicamente normativa delle decisioni in cui si articolano quelle politiche è parte costitutiva del loro stesso proporsi. È elemento necessario del loro stesso esistere come azioni di governo. Fanno insomma parte di quella «... enorme funzione coesiva e unitiva» per usare le parole di Paolo Grossi (Grossi 2015: 36) che lo Stato moderno persegue nei confronti della società mediante il proprio monopolio del diritto. Ma tale forma giuridica non è di per sé garanzia di quell'effettivo *coordinamento* delle attività umane e delle loro interazioni con le autorità istituzionali nelle



più diverse realtà storiche che qualsivoglia politica pubblica presuppone e comunque sempre prescrive in nome degli obiettivi di regolazione sociale che vuole raggiungere. In termini di effettività e di efficacia, quello stesso formato *giuridico*, per quanto postulato come necessario, può costituire *una* delle risorse che a quelle attività e a quelle interazioni sono necessarie affinché le contrapposizioni, reali o potenziali, che vi si connettono possano venire ‘strutturate’, cioè prevenute e composte: ma quello stesso formato legale non è per l'appunto la garanzia che il coordinamento in parola, *alias* la regolazione sociale, davvero si produca, anche se prende la forma del comando *fai o non fare*, della regolazione cautelativa o condizionale, o del vincolo e delle sue prescrizioni.

È vero che «*la necessità di un agire coordinato*» può essere soddisfatta mediante una pluralità di percorsi possibili. Magari estorcendo con la violenza, la minaccia o l'esercizio di un capacità di influenza strategicamente mirata, il consenso necessario ad accettare vincoli, rinunzie e limiti che sono intrinseci alla nozione stessa di coordinamento. Ovvero alimentando retoriche ed ‘entità semiotiche’ i cui segni o le

cui immagini possono circolare in ambienti e aggregazioni più o meno ristrette o definite le quali, tuttavia, recependo la notizia di una nuova regola, tendono a interpretarla e scambiarsela interattivamente, e a comunicarla al di fuori della cerchia dei destinatari originali di quella stessa norma. Anche la semplice informazione della possibile gestazione di una nuova regola mira ad influenzare aspettative e comportamenti fin da prima della sua stessa formulazione ufficiale (Eco 1975). E tuttavia l'autenticità del consenso richiede condivisione di convincimenti. E poiché l'atto linguistico del decisore e della regola che egli imponga produce gli effetti voluti soltanto se chi ne è destinatario «*accetta l'offerta in esso contenuta*» (come ci ricorda Habermas, in De Mennato 1994) quei 'convincimenti condivisi' non sono mai presupponibili solo sulla base di legittimazioni formali. Ossia sulla base di legittimazioni conseguite mediante un (pur) regolare procedimento amministrativo, ovvero mediante l'esercizio politico di un (pur) regolare mandato elettivo, ovvero ancora mediante una (pur) trasparente e interattiva comunicazione mediatica retoricamente ben sostenuta.

Se questo assunto, come credo, ha un fondamento storico e un'evidenza empirica dotati di robusta e diuturna conferma, è bene domandarsi se e come sia possibile produrre regole che si rivelino socialmente efficaci in quanto legittimate da un 'consenso autentico' (per riprendere la formula habermasiana) cioè da una condivisione 'operosa'? Potremmo rispondere: ...magari, producendo quello stesso consenso mediante modalità condivise di regolazione. Vale a dire *condivise* ad opera dei destinatari intermedi (le macchine amministrative) e ad opera dei destinatari finali (individui e membri degli aggregati sociali interessati). Una condivisione che è tale e che si manifesta come efficace applicazione della regola solo se ingloba e assorbe in se medesima, non solo la regola stessa, ma la sua stessa eccezione: che è come dire, la sua capacità di contestualizzarsi e adattarsi a una peculiare domanda, non di regole, ma di giustizia (perché, come ricordava Arturo Carlo Jemolo [1957: 35] le masse – cioè noi in carne ed ossa – non sono interessate alla legalità ma alla giustizia). Che è come dire che la condivisione dipende dal... se e dal quanto l'applicazione della regola riesca a trasformare l'eccezione alla regola in una mo-

dalità interpretativa della regola stessa: senza indebolirla e tanto meno delegittimarla, bensì facendo leva sulla sua duttilità interpretativa. È il ritorno al diritto di cui parla Paolo Grossi: a fronte della legalità «legolatrice» (Grossi 2015: 23). È la capacità dialogica delle politiche di cui parla Habermas rispetto ai loro destinatari.

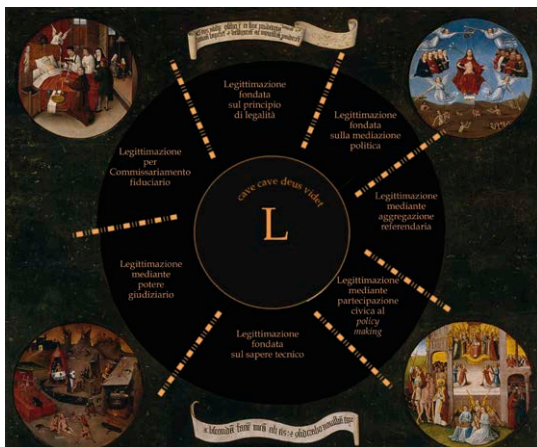
Tuttavia – nell’esperienza del vissuto – le cose non sono così semplici né così semplicisticamente votate al successo. In realtà il fabbisogno di legittimazione sostanziale non si accontenta di assunti filosofici, per quanto indispensabili e affascinanti, in merito alla produzione di giustizia; né si appaga di buoni propositi *deliberativi*. Ma chiama in causa tutte le modalità principali con cui la messa in opera di una politica pubblica può perseguire una propria legittimazione che sia sufficiente a garantire, o almeno a promuovere, l’efficacia delle sue previsioni e dei suoi dispositivi.

### **Come produrre legittimità**

Di tali modalità, ‘in natura’, riusciamo a immaginarne un novero limitato. Ovvero, non

sono molte le tipologie a nostra disposizione. Ciascuna di esse è tutt'altro che esente da debolezze e fragilità. Nessuna di esse, potremmo dire, è esente da una qualche vizio di *superbia*, un po' come per i sette vizi capitali così tragicomicamente ritratti da Hieronymus Bosch o comunque dagli allievi della sua bottega nel primo quarto del Cinquecento. E l'accostamento al capolavoro fiammingo non paia blasfemo, almeno se consideriamo la ineluttabilità del diritto come 'figlio della colpa' e come il minore dei mali o la minore delle pene che si potrebbero dover espiare in ragione del vivere associato, come ci rammenta Sigmund Freud in opere fondamentali come *Totem e tabù*, *L'avvenire di un'illusione*, *Il disagio della civiltà*, o *Mosè e il monoteismo*. Per cui non è poi un accostamento metaforico così *osé* quello tra i vizi capitali e alcune possibili modalità di legittimazione: perché come i vizi capitali, le vie della legittimazione si aprono e si manifestano sempre con tutte le loro fragilità allorché una politica pubblica tenti di tradursi in un qualche risultato tangibile, magari tale anche solo sul piano simbolico (... ma è un profilo quest'ultimo su cui non posso qui soffermarmi). E allora tenia-

molo sullo sfondo questo capolavoro di Bosch e proviamo a sovrapporre alla raffigurazione dei sette vizi capitali queste altrettante possibili tipologie di legittimazione.



## La legittimazione fondata sul principio di legalità

Prendiamo dunque le mosse dalla legittimazione prodotta dalla legalità, fonte e garanzia, a un tempo, di legittimità. La legalità dovrebbe

anzi sussumere in sé la legittimità e conferirle la razionalità necessaria e sufficiente a renderla effettiva ed efficace. Ma non è così: pur nelle retoriche dello stato di diritto, essa non solo non costituisce l'unica fonte con cui il diritto si manifesta nella vita sociale ma – essa nel suo formato giuspositivo – non riesce comunque a contenere e a trattare in sé il complesso intreccio di funzioni arbitrali, distributive e perequative nelle quali vanno disaggregandosi (... quando non disgregandosi) sia l'autorità statale sia la sua legittimità. O meglio, può tentarsi a condizione che il principio di legalità sappia esprimere la compiuta consapevolezza della sua evolutiva matrice 'sociocentrica'. Se, anziché rimuoverle, si confronta con le molteplici matrici etiche che si esprimono alla base dei valori e dei principi che – prima del diritto ed oltre le sue determinazioni normative – si agitano e si susseguono entro la cornice della legalità e ai margini di essa. Se, in altre parole, il principio di legalità accetta di percepirsi e di operare come *un* principio di *regolazione sociale* prima ancora che del diritto. O meglio, come *principio del diritto in quanto strumento effettivo di regolazione sociale*.

Quando un ottimo giurista della contemporaneità politico-amministrativa – Duccio Traina – ci ricorda che «le vicende storiche reagiscono sull'interpretazione del diritto, giustificando una diversa lettura del quadro normativo alla luce dell'evoluzione complessiva del sistema, e consentendo così alle norme di assorbire, a testo invariato, processi sociali mediante continui riequilibri e adeguamenti» (Traina 2013: 272), ci dà una nozione chiara di come il principio di legalità sia chiamato ad essere strumento di regolazione sociale anche e soprattutto nel mutare dei contesti e delle circostanze in cui le regole trovano o cercano applicazione. E, da giurista – coerentemente alla statuto scientifico e metodologico della sua competenza tecnica e al retaggio di *scientia* e di *prudentia iuris* che quella competenza sottende – individua nell'interpretazione dottrinarica e giurisprudenziale del diritto la chiave con cui consentire alle regole di mantenere e aggiornare la propria vigenza sostanziale e non solo formale.

Chiediamoci, però: possono bastare le elaborazioni della dottrina e della giurisprudenza a quel fabbisogno di legittimazione di cui necessitano le decisioni collettive e dunque



l'efficacia delle regole che dovrebbero reggere l'ordine sociale nel suo costante mutamento? Possono – dottrina e giurisprudenza – assicurare alla legalità quell'effettiva capacità di regolazione sociale su cui poggia l'effettualità regolatoria di quello stesso principio di legalità e dunque la sua stessa 'utilità collettiva'? Un interrogativo esasperato da un clima, quale quello che stiamo vivendo, contrassegnato da una profonda trasformazione delle culture civiche, politiche e istituzionali. Se la risposta fosse fondatamente affermativa – ossia se legalità e regolazione sociale fossero due volti della stessa medaglia – non assisteremmo a quello che si configura come un fenomeno strutturale, vale a dire un'iperproduzione normativa che insegue diuturnamente, nella prassi legislativa e amministrativa di qualunque livello di rappresentanza e di governo, domande e opportunità insoddisfatte di nuove eccezioni a regole preesistenti... mediante, per l'appunto, la formulazione di sempre nuove regole *ad hoc*. Che costituiscono, a loro volta, la spia di un diritto ormai privo di un *centro*, mancando il quale «si affollano e sovrappongono norme nazionali, leggi regionali, direttive europee, dichiarazioni

universali» che impediscono il formarsi di una produzione normativa connotata da «un senso complessivo. Tirato *in alto* verso la latitudine globale; tirato *in basso* verso la particolarità dei luoghi; conteso tra sconfinatezza e confini, tra uniformità e differenze; il diritto», come rimarca Natalino Irti «ci appare tutto casuale, contingente, consegnato per intero alle forze della volontà» (Irti 2014: 105).

### **La legittimazione fondata sulla mediazione politica**

L'insufficienza della legalità come fonte di legittimazione sostanziale è – di per sé – l'insufficiente capacità della rappresentanza politica di fornire legittimazione alle scelte di policy: che rende insuperata la critica di Carl Schmitt a un funzionalismo pan-parlamentaristico e maggioritaristico che, azzerando qualunque distinguo etico e concettuale tra *ratio* e *voluntas*, «finisce per porre i valori a disposizione delle procedure, sacrificando tutte le garanzie di giustizia e razionalità al volere di un'occasionale maggioranza» (Portinaro 1996 a: 243).

Critica non certo condivisibile negli auspici correttivi prediletti da Schmitt ma che trova nuovo alimento in presenza di ‘partiti elettorali’ alla costante ricerca di leaders para carismatici o potenzialmente tali e di altrettanto costanti semplificazioni e verticalizzazioni maggioritarie in nome e per conto della facilità e certezza del decidere. Alla base di questo ciclico ritorno di pervasive domande di leaders e di semplicità ‘verticali’, quanto mai evidente nelle fasi storiche segnate da crisi e trasformazioni economiche e sociali di valenza strutturale, c’è comunque un ‘fatto’ permanente. Con buona pace della pur fondativa ‘finzione kelseniana’, la rappresentanza politica porta sempre con sé una insanabile inadeguatezza espressiva nell’articolare le voci e le aspettative di quel costante flusso sociale e culturale che è il ‘popolo sovrano’. A maggior ragione quando i mille e cangianti volti di quello stesso popolo sono sfidati, in radice, da domande angosciose circa l’esistenza stessa di un qualche futuro collettivamente condivisibile tra generazioni, generi, etnie: come avviene ai giorni nostri. E allorché siamo indotti, sia spontaneamente sia da avveduti imprenditori di *politics*, ad un ri-

fiuto – talvolta pervasivo, talaltra focalizzato – della delega a farci rappresentare, e veniamo attratti dalle suggestioni del ‘mandato imperativo’ quale succedaneo del farsi politica e giustizia ‘da sé’.

In ogni caso, e anche a prescindere da situazioni contestuali specifiche di questo o quel Paese, di questa o quella situazione locale, ne deriva che la mediazione tra gli attori della rappresentanza politica, e che della stessa rappresentanza politica dovrebbe costituire la *ratio* funzionale, si veste di volti e parole non sufficienti a legittimare l’applicazione e la messa in opera delle politiche pubbliche più complesse e, soprattutto, di quelle che richiedono un qualche sacrificio a parti o gruppi specifici di un dato contesto sociale a favore di un presunto o asserito interesse collettivo ‘maggiore’. Che si tratti del tracciato di una infrastruttura di trasporto pubblico e delle penalizzazioni che ne possono derivare per determinate posizioni immobiliari, o che si tratti di una qualche forma di redistribuzione fiscale del reddito a favore di ceti poveri o impoveriti, gli attori politici che vi si cimentano sanno di dovervi investire sia il consenso elettorale di cui dispongono, sia

la loro correlata capacità di creare alleanze e mediazioni tra i loro consimili, ossia i 'colleghi' che condividono con loro un qualche mandato rappresentativo. Ma noi sappiamo che la disponibilità di consenso elettorale e, a monte, i meccanismi di selezione delle candidature alle cariche di rappresentanza politica non garantiscono, di per sé, una effettiva accettazione – da parte dei destinatari intermedi e dei destinatari finali – delle politiche che l'autorità politica decida o sostenga mediante 'provvedimenti' (che indulgendo a gerghi burocraticesi identifichiamo in leggi, piani, programmi, atti...) formalmente assunti. Il fatto è che... io cittadino ti scelgo, per quanto in modo indiretto o indotto, sì come parlamentare del mio partito, o come capo del governo del mio Paese o come sindaco della mia città, e posso anche farlo con grande e sentita convinzione, non solo perché ti avverto come 'meno lontano' o come opzione 'in mancanza di meglio'. Ma quando in gioco è la mia vita, ovvero i valori personali o i beni comuni o i postulati etici o religiosi ai quali associo – in quanto cittadino – la mia sensibilità morale o semplicemente la mia stessa e pur soggettiva qualificazione civica, oppure,

ancora, il mio vivere o il mio abitare in un luogo affettivamente prezioso e razionale, ovvero il mio rapporto con la mia terra, ovvero con il tessuto sociale in cui la mia famiglia integra la sua esistenza, o la mia relazione con le risorse e le forme di un dato contesto ambientale o paesaggistico... Ebbene, in tali casi, voglio essere io, o almeno 'anche' io, a mettervi occhi, testa e naso, a guardarvi dentro, a verificare, a valutare i pro e i contro di qualunque intervento pubblico e privato possa modificare la consistenza e il destino di quei valori, di quei beni, di quei postulati. Altrimenti, se questo non mi verrà consentito o se qualcuno tenterà di manipolare la mia opinione o anche solo la mia percezione, allora... cercherò di rendere difficile la legittimazione operativa dei programmi e dei progetti di coloro che governano o rappresentano (ovvero di coloro che dicono di farlo). Può darsi che io – cittadino singolo o consociato – non abbia buone ragioni o può darsi addirittura che io sia vittima di pregiudizi aprioristici o di strumentalizzazioni o che non sia disposto a mettere in discussione privilegi, credenze o illusioni con le quali mi identifico, ma chi offre rappresentanza nelle istituzioni

e chi accetta la sfida e il compito del governo politico dei processi sociali, a qualunque scala, è chiamato a una qualche mediazione sociale e a confrontarsi con i miei argomenti; a prenderli sul serio, o almeno a sintonizzarsi retoricamente con essi.

Per cui, se la mediazione rappresentativa se ne astrae in nome di una qualche presunta e autarchica capacità politica, si condanna a 'non farcela'. Ossia ad elencare agende di programma e di progetto prive o carenti di potenzialità di efficacia adeguate alla complessità, quando non alla tragicità, dei problemi che si sia voluto trattare.

Ci si può chiedere, tuttavia, se e in quale misura le verifiche sondaggistiche di consenso specifico, ormai a ricorrenza men che giornaliera, possano consentire agli attori della mediazione politica una qualche capacità di interlocuzione riflessiva e propositiva che superi il brevissimo periodo e si proponga come scenario di medio e lungo andare. Uno scenario non contingente che è l'unico nel quale tutti i temi e i problemi che affollano le agende dei regimi politici contemporanei possono risultare ragionevolmente affrontabili. Ma ci

si può altresì domandare se leaders politici che sappiano integrare il brevissimo periodo della manutenzione del loro minuto consenso entro visioni di lungo andare non costituiscano un'autentica rarità antropologica. Per quanto drammaticamente necessaria.

### **La legittimazione mediante aggregazione referendaria**

Leggo questi miei appunti mentre in Italia ci prepariamo all'ennesimo referendum popolare su una questione ricca di postulati e implicazioni tanto etici quanto politico-congiunturali (*alias*, il referendum sulle trivellazioni petrolifere). Nei referendum gli attori chiave sono gli elettori. Il che, ai fini del nostro problema, dovrebbe presupporre inclusività e trasparenza tali da conferire legittimità alle scelte di una politica pubblica che transiti per un vaglio referendario, così come alle alternative che quel vaglio comporta. Con ciò legittimando la stessa messa in opera dell'opzione vincitrice. Tuttavia, per un verso, l'inclusività dipende dalla stessa nozione di referendum e dal meccanismo re-



ferendario storicamente vigenti, che possono variare di molto sia il tasso di inclusività sia la trasparenza dei significati sottesi a un dato quesito sottoposto a scrutinio popolare. Per un altro verso, in qualunque consultazione referendaria l'obiettivo primario dei competitori – siano essi i promotori della consultazione o i suoi detrattori; o siano essi i fautori di una opzione di merito avversa a un'altra – è sempre la costruzione e la certificazione di una maggioranza civica 'risolutiva': che tagli un qualche nodo gordiano. Ma se si vuol vincere occorre *semplificare, schematizzare, dissimulare*, ossia rimuovere la complessità del coacervo delle questioni implicate e surrogarla in un sì o in un no. È inevitabile che le parti in gioco promuovano e partecipino a una dialettica priva di argomentazioni esaustive e condannata, anzi, a subordinare mediaticamente l'intreccio reale delle tematiche, le molteplici combinazioni tra fini e mezzi e le stesse alternative formulabili, al solo bianco o al solo nero del diktat referendario. Ed è altrettanto inevitabile che il pubblico virtualmente votante, venga privato di strumenti di valutazione ponderata per essere invece strattonato da contrapposti capitifoserie,

e chiamato più ad atti di fede che a costruirsi un giudizio capace di ponderare le relazioni tra fatti e valori in gioco.

Asserire... o di qua o di là e conquistare una qualche maggioranza aritmetica produce così una legittimazione ricca di zone d'ombra: mai del tutto rischiarate ed anzi sempre riaffioranti. Chissà cosa voteremmo oggi tra *monarchia* e *repubblica* (al netto di qualunque odierna suggestione *plebiscitaria* e delle trasfigurazioni che i significati di quel quesito ne subirebbero)? E quanti sono ancora oggi i medici obiettori di coscienza che si sottraggono alle domande di aborto terapeutico?

Il fatto è che anche i voti referendari, per paradossale che possa apparire, si pesano dopo che sono stati contati. Nel senso che il voto referendario viene e va comunque interpretato. Viene e va comunque valutato nei suoi significati. E questa 'ermeneutica' post-referendaria – talvolta immediata talaltra e più sovente di medio e lungo andare – si traduce in scelte e in pratiche legislative e amministrative che riflettono sia il faticoso lavoro di una qualche messa in opera normativa e operativa dei risultati referendari, sia il loro complesso impatto po-

litico e culturale: proprio perché quei risultati mai sono pienamente auto applicativi e sempre richiedono, invece, conseguenti e complesse operazioni intra e inter istituzionali.

In altre parole, le soluzioni referendarie appaiono solo superficialmente risolutive e, come produttrici di legittimità per le politiche pubbliche cui si applichino, risultano spade talvolta di Damocle ma spesso di Pirro: anche se virtualmente efficaci per misurare non il pubblico consenso circa il merito di un dato quesito collettivo ma la robustezza della leadership di chi lo propone o avversa, e lo spessore del suo seguito.

### **La legittimazione mediante partecipazione civica al *policy making***

Una cittadinanza anche minimamente attiva sarà sempre in grado di innescare un conflitto territoriale o culturale o sociale o religioso e di pregiudicare, quanto meno nei tempi e nei costi politici, un'agenda di governo. Inoltre, è del tutto plausibile che, se chi esercita un mandato rappresentativo o chi governa si sottopone allo

sforzo di assumere come serie le mie preoccupazioni, le mie obiezioni, le mie stesse paure, egli possa ricavarne motivi per immaginare soluzioni a cui non aveva pensato, o ipotesi progettuali, se non alternative, almeno significativamente correttive. Così come è possibile che chi ha responsabilità di rappresentanza politica o di governo sia indotto a valutare costi, oneri, implicazioni o opportunità che i suoi consulenti o i suoi tecnici, in perfetta buona fede, possono non essere stati in grado di conoscere o di apprezzare. Potrebbe anche darsi che l'accondiscendere a una simile verifica eviti a chi rappresenta e a chi governa qualche contenzioso giurisdizionale e qualche incidente mediatico. Orbene, riconoscere le virtù della partecipazione non significa alcuna preconcetta indulgenza verso filo-comitatismi di comodo, bensì assumere che le politiche pubbliche che vogliono servire alla regolazione sociale traggono la loro legittimazione e dunque la loro efficacia da una mutua 'convergenza dialogica' tra i loro *autori* e i loro *destinatari* circa una qualche nozione di interesse pubblico e di bene concernenti la comunità volta a volta interessata.

Secondo tale assunto un effettivo, ben strutturato e garantito coinvolgimento dei destinatari e una ben argomentata loro responsabilizzazione nel formulare e nel porre in opera le politiche pubbliche e quindi gli obiettivi di regolazione sociale che esse perseguono, possono forse costituire la via alternativa o almeno integrativa rispetto all'illusorio monopolio della legalità, della rappresentanza politica e delle semplificazioni referendarie nel riuscire a coordinare comportamenti di individui, gruppi e istituzioni. E possono conferire efficacia alla regolazione sociale iniettandovi le necessarie dosi di un'empirica e apprezzabile legittimità sostanziale. In realtà non mancano segnali incoraggianti in tale direzione anche nel nostro sistema politico-amministrativo e nelle sue interconnessioni con il sistema degli interessi privati e degli interessi associati: ...dal nuovo Codice degli appalti, che prevede l'introduzione del *débat public* per le grandi opere, alla Carta della Partecipazione dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, che sancisce e promuove presso Comuni, Regioni e mondi professionali una serie di principi che aspirano a integrare e innovare i procedimenti amministrativi di go-

verno del territorio, appunto nella chiave della 'certezza del diritto' in quanto ancorata a una 'certezza della partecipazione civica' e dunque all'incontro e alla sinergia tra responsabilità amministrative e responsabilità civili.

Ma il mondo non è fatto di anime belle e abbiamo verificato anche in luoghi ricchi di retorica iperdemocratica come, ad esempio, nella Toscana delle leggi sulla partecipazione (assunta normativamente «come forma ordinaria del pubblico amministrare», secondo il disposto delle leggi regionali 69/2007 e 46/2013) che senza una specifica committenza politica, o meglio, senza un investimento politico costante e consapevole, la partecipazione, nelle politiche pubbliche più complesse e più conflittuali, è condannata a restare materia da convegni o una narrazione edificante. La vicenda toscana è per l'appunto emblematica: i *case studies* di partecipazione alla formazione di politiche pubbliche sono numerosi e complessivamente di grande interesse politologico e sociologico. È vero altresì che il sostegno delle istituzioni regionali si è rivelato nell'insieme importante: con centinaia di progetti approvati e sostenuti (e il sito dell'Autorità regionale per

la partecipazione ne dà ampia testimonianza: <[https://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default.aspx?idc=47&nome=AUT\\_RAPPORTI](https://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default.aspx?idc=47&nome=AUT_RAPPORTI)>). Ad un tempo le prassi amministrative ne sono state indubbiamente influenzate soprattutto nelle aree tematiche del governo del territorio. E tuttavia il muro di una tendenziale diffidenza ad opera del ceto politico ancora egemone in Toscana risulta tutt'altro che scalfito, dato che la partecipazione, almeno in prima battuta, è comunque avvertita da chi fa politica di professione come una complicazione 'procedurale' di cui non è agevole calcolare oneri e rischi sul piano del consenso specifico e delle rispettive *constituencies*. D'altro canto, è indubitabile che qualunque pratica di partecipazione civica nel fare e applicare politiche pubbliche presupponga una disponibilità al dialogo e soprattutto alla messa in discussione pubblica di convinzioni, competenze, progetti e soluzioni che non può abbondare in coloro che, da governanti, amministratori, rappresentanti, fondano il proprio credito politico sulla capacità di offrire ai propri elettorati e alle proprie cerchie di sostenitori o di clienti agende certe e rassicurazioni a presa rapida

sul futuro. Non è un caso che, nella vulgata politico-professionale più corrente si concepisca la partecipazione come un insieme di pratiche e metodiche di ‘ascolto’ e come una conseguente opportunità di marketing politico. Ed è in questa prospettiva strategica che la partecipazione diventa bandiera comune a qualunque compagine politica e a qualunque leadership di partito.

Ma c’è un secondo ordine di criticità che rende fragile la legittimazione delle politiche pubbliche mediante la partecipazione civica alla loro formazione e/o alla loro messa in opera, qualora la partecipazione sia considerata come leva sufficiente in sé. È una criticità che viene per lo più trattata in termini ‘metodologici’ ma che pone una pregiudiziale questione di teoria politica. Le modalità che può assumere la partecipazione civica a un effettivo processo di *policy making* sono infatti condannate a convivere sempre con due vecchissime e mai dome obiezioni.

1. Perché una minoranza che, anche laddove sia una minoranza non solo ‘morale’ ma addirittura ‘profetica’, resta pur sempre una minoranza – pur magari supportata dalle in-



terconnessioni tecnologiche di rete – dovrebbe potersi sostituire o anche solo pretendere di integrare un meccanismo di governo fondato sulla certificazione maggioritaria della volontà del popolo sovrano?

2. Qual è il grado di genuinità riflessiva ed espressiva di ‘chi’ partecipa e delle sue motivazioni? Che è questione cruciale, cui una sterminata letteratura internazionale sembra ‘ruotare attorno’, senza dare risposte consone all’esigenza di comprendere se e come la partecipazione civica possa sussumere interessi e valori *maggiori* o di valore *superiore* a quelli sottesi a un qualche mandato (a prescindere dalla sua accertabilità) nei circuiti della rappresentanza politica o agli istituti della democrazia formalmente diretta. Perché mai, in una parola, quei ‘chi’ che partecipano dovrebbero fregiarsi di una sorta di *sanioritas* (Ruffini 1976: 26) dotata di saperi e valori morali più affidabili di quelli conseguibili quando ci si confronta e ci si conta in un’assemblea legislativa o in una consultazione referendaria?

Non è qui lo spazio per argomentare e controdedurre presupposti e implicazioni dei due quesiti, che affondano le loro radici nella

storia millenaria di come è stata affrontata quella che Edoardo Ruffini chiamava una tra le «necessità elementari» della società, ossia «la necessità di deliberare in comune [...] ovunque gli uomini non siano governati da un monarca assoluto» (Ruffini 1976: 13). Qui va solo rimarcato come sia le retoriche che le pratiche della partecipazione, in tutte le loro varianti di metodo e di tecnica, continuino ad essere sfidate da quella duplice obiezione. Per cui la partecipazione può produrre legittimazione mediante il concretarsi dell'assunto *habermasiano* e comunque attraverso la mobilitazione dei destinatari – intermedi e finali – di una politica pubblica. Ma vi riesce con molti *se*, molti *ma* e molte *avvertenze* per l'uso – affascinanti per il politologo che vi si dedichi; disturbanti non poco per l'efficacia di una politica pubblica che vi ricorra per la propria legittimazione sostanziale. E soprattutto fastidiosi per un rappresentanza politica e per pubblici amministratori che magari sono disponibili a fare della partecipazione civica un supporto integrativo a sostegno della propria agenda ma non un *vulnus* alla propria affidabilità risolutiva.

## La legittimazione fondata sul sapere tecnico

È la via giustapposta alla precedente e unisce un'ipotesi *deliberativa* con un formato *a-democratico*. Il presupposto è che una politica pubblica sia dotata di un capitale di legittimità sufficiente alla sua efficacia se e in quanto figlia della conoscenza tecnica e se e in quanto condivisa dalla comunità scientifica che di quella conoscenza tecnica è garante. In questo modello gli attori decisivi sono appunto gli esperti, i tecnici, gli specialisti, il cui dialogo attorno al migliore o al più efficace trattamento di un dato problema di *policy* è interno a una specifica rete epistemica. Dialogo che è invece di fatto precluso a coloro che di tale rete epistemica non siano parte. L'accessibilità al processo analitico e ai suoi presupposti teorici e metodologici non è infatti garantita ai non specialisti, né è garantita la capacità di interlocuzione di merito ai non addetti ai lavori né ai portatori di concezioni epistemiche alternative circa quello stesso problema e le sue declinabilità analitiche e propositive.

La parola chiave di questo idealtipo di legittimazione è infatti *competenza*. Ma che vuol

dire ‘competenza’? Come ci ricorda Natalino Irti, è un lemma che «già nell’etimo del tardo latino, esprime il *giusto rapporto fra un sapere e una funzione*, fra qualcosa che si sia e qualcosa che si fa. Il *competente* è colui che sa fare, che è in grado di scegliere e applicare i mezzi per raggiungere un dato scopo. [...] *Alla pluralità dei campi tecnici corrisponde la pluralità delle competenze*» (Irti 2014: 33). Di qui la questione delle questioni. Dove collocare e in quale istituzione o funzione o ruolo identificare una *competenza* risolutiva del conflitto tra le competenze specifiche, le rispettive matrici epistemiche e le relative strategie propositive e di potere? «La singola competenza [...] risponde a uno scopo, che ben si scorge nel conservare e accrescere la propria potenza; ma non c’è alcuna competenza, legittimata a risolvere il conflitto fra le competenze particolari, e a indicare lo scopo verso le quali tutte debbono volgersi. La competenza, appunto come tale, ha proprio in ciò un limite insuperabile» (Irti 2014: 51).

Si badi, non è in discussione, sul piano teorico, il rapporto tra scelta politica e competenza tecnica: ché appunto il decidere politico «...

*sta oltre le competenze»* (Irti 2014: 13). Se la politica ha al cuore della propria missione il destino della πόλις questo non può appartenere ad alcuna competenza tecnica, specie nelle decisioni in cui si articolano il suo pensiero, la sua voce, la sua autorità. È un mondo di visioni, concezioni e opzioni che prescinde dalla sfera delle competenze tecniche: poiché «tutte le raccoglie e dirige» (Irti 2014: 13). È in quell'«oltre le competenze», per l'appunto, che identifichiamo la politica nella sua stessa ragion d'essere: ... se e in quanto è capace di sciogliere il conflitto e scegliere la strada per il futuro.

Ma è appunto altro ciò che è invece in discussione. Ossia: come far convergere gli scopi delle specifiche competenze entro uno scopo unitario o, che è lo stesso, come collocare entro una gerarchia coerente la pluralità dei fini delle diverse competenze in gioco? E chi la deve formulare questa gerarchia? E con quali modalità ricognitive, analitiche, propositive?

In apparenza, a una parte del quesito già abbiamo risposto: le competenze tecniche debbono rassegnarsi ad adempiere una funzione servente ai disegni dell'autorità politica e delle istituzioni in cui essa si invera... Poiché come

insegnava Luigi Einaudi «... la graduatoria dei fini non è compito dell'economista, ma di chi sta più in alto di lui» (Einaudi 1954: 29). Può darsi che una simile 'rassegnazione' non si dia e che anzi le semplificazioni tecnocratiche si facciano particolarmente pressanti soprattutto durante quelle che Benedetto Croce identificava come le «crisi storiche» (Croce 1948: 312 sgg.). Ma può anche darsi che quella stessa 'rassegnazione' si esprima non in una qualche pulsione surrogatoria del potere politico ad opera del potere degli esperti ma nel tentativo di offrire una illuministica razionalizzazione sinottica delle logiche che presiedono alla costruzione delle decisioni collettive.

Ebbene, nell'una e nell'altra ipotesi, è il *piano* il principale dispositivo previsionale e regolatorio in cui si esprime la capacità delle competenze tecniche di proporsi e accreditarsi come risorse decisive per il governo coordinato e coeso delle politiche pubbliche, e dei conflitti e delle opportunità che le alimentano. Oggi, il *piano* è uno strumentario sottoposto a una ricognizione critica particolarmente severa. Tant'è che, se per un verso il *piano* è sinonimo di razionalità progettuale e della definizione

calcolata di un rapporto tra fini e mezzi intimamente coerente; per un altro verso, le strumentazioni con cui governare o almeno orientare ovvero mitigare o contenere le criticità strutturali del vivere associato nella contemporaneità (dalla crisi climatica alle migrazioni di massa, dalle trasformazioni territoriali e biogenetiche all'impatto delle tecnologie sui mercati del lavoro, dalle nuove patologie sociali alle crisi dei sistemi di welfare, e via e via enumerando) evidenziano come il *piano* sia per l'appunto un dispositivo a razionalità molto limitata, quale che ne sia la matrice culturale e ideologica, e come molto limitate siano le sue capacità di previsione, regolazione, allocazione. E ciò, sia quando il *piano* si propone come antidoto alle pulsioni egoistiche e privatistiche del mercato e delle sue lucrative irresponsabilità verso beni, patrimoni e destini comuni; sia quando ragiona nel breve e brevissimo periodo nel tentativo di dare una qualche composizione congiunturale al sistema degli interessi costituiti. Ciò detto, però, è comunque un fatto che, nonostante critiche, disillusioni e avvertenze teoriche e metodologiche, la cultura delle competenze tecniche che si applicano alle politiche pub-

bliche non abbia saputo inventarsi granché di meglio di quanto Ugo Spirito auspicava allorché riteneva il *piano* un «istituto sociale fondamentale, destinato a prendere il posto di quelli ormai logori dello Stato democratico» (Spirito 1967: 363 sgg.). Auspicio incompatibile con l'assetto costituzionale della Repubblica eppure ben radicato nel *modus cogitandi* del 'ceto' dei competenti e della loro insofferenza verso le 'masse' di incompetenti quando queste ne contestino il verbo e lo status a fronte del fallimentare bilancio di molti piani e programmi nel nostro Paese. Un bilancio che evidenzia almeno tre dati di fatto emblematici.

1. L'Italia è piena di piani regolatori, di piani strutturali, di piani strategici, e di programmi che dalla prima ricostruzione postbellica ad oggi sono rimasti lettera morta nonostante l'autorevolezza dei competenti che li hanno 'firmati'. O che sono stati riconvertiti e riadattati alla gestione contingente degli effetti collaterali dei piani originari, smarrendo sovente ogni coerenza con le opzioni primigenie. Il che può aver prodotto risultati giudicabili – retrospettivamente – positivi o addirittura preferibili a quelli conclamati come obiettivi primigeni ma



che di certo non autenticano la saggezza e la prudenza dei pianificatori originari.

2. Le comunità scientifiche di riferimento non dispongono ormai più di statuti epistemologici sufficientemente condivisi e non possono pertanto conferire a una data politica pubblica, e soprattutto alle linee di una sua possibile applicazione, un sostegno, magari plurale, ma almeno ancorato a una qualche solida condivisione accademica o professionale, così da garantire la fondatezza dei postulati analitici e strategici di quella stessa politica.

3. La competenza tecnica è ormai priva di autosufficienza conoscitiva: nel senso che la pervasività delle fonti informative alternative o integrative erode l'auto-accreditamento scientifico, accademico o professionale dell'esperto e, insieme alla sua comunità scientifica di riferimento, lo espone al confronto diretto e conflittuale con le 'masse' degli (ex)incompetenti: che lo contestano, vilipendono, giudicano e al quale contrappongono agevolmente scienziati, studiosi, specialisti di *altro* orientamento e di *altra* impostazione teorica e metodologica.

Ne deriva che *specialisti, esperti, competenti* anche quando investono i propri saperi per

dirigere e ascrivere determinate politiche pubbliche (a prescindere dal loro eventuale salire o scendere nel campo dell'agone politico) verificano come raramente la propria *expertise* e la propria stessa reputazione scientifica, accademica o professionale sia sufficiente a conferire a quelle stesse politiche una messa in opera efficace presso i destinatari intermedi e i destinatari finali delle medesime.

In conclusione, non sappiamo quanto sia condivisibile lo scoramento di Alessandro Pizzorno quando evidenzia come «l'istituzione della rappresentanza numerica (... per la quale vige il principio che l'opinione di due ignoranti conta di più di quella di un competente)» abbia ormai una funzione meramente simbolica e produca solo conseguenze fittizie, sempre lontane dalle esigenze conclamate e, per ciò stesso, sempre in contraddizione funzionale con il principio di competenza; e ancora quando rimarca come «la falsità dell'idea di sovranità popolare in forma numerica» induca «i componenti del potere politico effettivo a fare scelte in maniera numerica, cioè non competente, né responsabile» (Pizzorno 2013: 55-56). Ma ci dev'essere qualcosa di vero se della competen-

za continuiamo a inseguire le presunte virtù salvifiche, per illusorie che siano, anche se poi temiamo i vincoli che possono derivarcene quando dobbiamo porne in opera le ‘prescrizioni’ e ci mettiamo perciò alla costante ricerca di qualche competenza alternativa e di conforto. Da politici e da cittadini.

### **La legittimazione mediante potere giudiziario**

In apparenza può sembrare un non senso. Poco o nulla parrebbero dover avere a che fare giudici e pubblici ministeri con la legittimazione delle politiche pubbliche ai fini di una loro efficace realizzazione, al di là di quanto già abbiamo osservato nel parlare della legalità, della sua effettiva capacità di regolazione sociale e del ruolo della dottrina e della giurisprudenza allo scopo di sostenere e di garantire evolutivamente quella stessa capacità. Invece non è al principio di legalità in sé che intendiamo riferirci ma al ruolo legittimante o delegittimante che i magistrati possono assumere, non tanto né solo con le proprie pronunzie o i propri provvedimenti d’ufficio, ma

con le ‘posizioni’ *coram populo* che possono assumere circa l’opportunità di una politica pubblica ovvero circa gli indirizzi e le opzioni inerenti alla sua messa in opera. In una parola, annoveriamo i magistrati tra i produttori potenziali di legittimità sostanziale, quale che ne sia il rango e la funzione, in quanto attori attivi del *policy making* inerente a qualunque livello istituzionale di rappresentanza e di governo, e per qualunque materia o misura possa dare contenuto a una politica. In altri termini, parliamo dei magistrati come membri attivi di quella che dopo Koselleck e Habermas chiamiamo per il solito ‘sfera pubblica’ locale o nazionale o transnazionale che sia. E che, come tali, non solo sono mediaticamente attivi ma sempre in grado di sostenere o indebolire il recepimento di un progetto di *policy* presso i suoi destinatari intermedi, ossia le autorità e le competenze che dovranno darvi applicazione o che ne dovranno valutare l’opportunità per un eventuale prosieguo attuativo.

Alla base di questo ruolo di *policy makers*, ruolo implicito ma iper-avvertibile, non ci sono solo le ormai permanenti emergenze (... non paia un ossimoro) del confronto tra Ma-

gistratura e Politica ma, anche in questo caso, qualcosa di più profondo.

Ci riferiamo all'avvento di una magistratura consapevole della intrinseca politicità della propria autorità (Morisi 1999). E che postula che questa politicità non vada confusa né subordinata a quella di altri poteri dello Stato ma sia da riconoscersi come tale in sé e per sé: in quanto, al pari della politicità delle autorità propriamente di rappresentanza e di governo, viene ritenuta anch'essa partecipare della stessa sovranità popolare che conferisce autorità al potere dello Stato. Poiché proprio quella sovranità il magistrato ritiene di servire: almeno fino a che le funzioni e le decisioni del magistrato continueranno a dover essere espletate e formulate... in nome del popolo italiano. Così il magistrato vede e legge la Carta costituzionale non subordinatamente ma parimenti all'autorità della politica e delle sue istituzioni di rappresentanza e di governo (Fioravanti 2016: 18 sgg.). E ciò almeno fino a quando la giurisdizione continuerà a configurarsi empiricamente come «la prima istituzione incontrata da soggetti e interessi nuovi, alla ricerca di legittimazione» (Rodotà 1996: 27). Se

dunque bisogni, domande e opportunità esprimono interessi, principi e valori che trovano riconoscimento, se non piena tutela, in modo più diretto e riscontrabile di quanto avvenga in «assemblee politiche dove il richiamo ai medesimi è spesso piegato alle ragioni di militanza e di parte» (Cammelli 1998: 566); e se, come nelle democrazie contemporanee, le aspettative dei tanti 'ciascuno' dubitano dell'efficacia di un'aggregazione con quelle degli indeterminati 'molti' e pretendono, invece, di venire riconosciute nella loro peculiare specificità soggettiva e di ottenere risposte istituzionali nette e precise (Flores d'Arcais, Amato 1997: 236), ecco che i magistrati divengono agevolmente i *core actors* del processo evolutivo della nozione stessa di cittadinanza e del suo affermarsi. Ed ecco anche prendere corpo nel magistrato la percezione di una propria generale e ineludibile 'responsabilità politica'.

Quest'ultima, d'altra parte, risulta del tutto coerente alla stessa regolazione costituzionale della divisione dei poteri operata dall'ordinamento repubblicano, a cominciare dalla previsione del ruolo cruciale del giudice nella verifica della legittimità costituzionale dell'a-

zione del legislatore, cioè del potere politico. È un fattore, quest'ultimo, che è appena il caso di rammentare. La legge costituzionale n. 1 del 1948 forma il giudizio di costituzionalità come «incidentale» perché sia esclusivamente il giudice (su richiesta di parte ma anche d'ufficio) a sollevare la questione innanzi la Corte costituzionale. In particolare, è il giudice (civile, penale o amministrativo, contabile o tributario o militare) a dover saggiare «la non manifesta infondatezza» (o la non pretestuosità) della eccezione di costituzionalità. Per cui, storicamente, quando finalmente la Corte avrà iniziato la sua vicenda istituzionale, sarà il giudice ordinario a solleccitarne l'impegno e l'azione a che l'ordinamento cominci a porsi 'in regola' con la nuova Costituzione, ossia a configurarsi operativamente non solo come Stato di diritto ma come *Stato costituzionale di diritto*. Uno dei risultati sarà il tangibile configurarsi di un 'potere giudiziario' capace di emanciparsi dall'influenza del 'potere esecutivo' e del 'potere legislativo'. Mediante il legame diretto tra il singolo giudice e il 'giudice sovrano' (la Corte), il primo può partecipare alla formazione di un nuovo diritto costituzionale e alla regolazione

di ambiti cruciali delle relazioni tra interessi, diritti e poteri sostantivi nella società civile e dei rapporti tra questa e l'azione regolatoria, distributiva o redistributiva dell'autorità politica e amministrativa. Ne deriva, anche utilizzando questa sola angolazione, l'instaurarsi delle condizioni sufficienti al superamento di ogni tradizionale immagine del giudice *bouche de la loi*, e alla sua riqualificazione come giudice *bouche de la constitution* che – pur nella cornice eteronoma della norma costituzionale – legittima il magistrato alla codeterminazione dei diritti e del diritto, e ad attivare e sviluppare materialmente un proprio effettivo circuito di articolazione, espressione e regolazione di domande, conflitti e opportunità individuali o collettive. Ad agire, in una parola, come *policy maker* pienamente legittimato in quanto tale.

Di qui, ossia dalla vitalità reale di questo «ordinamento a sovranità indecisa» (Fiorevanti 2016: 18), da questo storico intersecarsi di evoluzioni costituzionali e di espansive sollecitazioni funzionali, si giunge facilmente a un ruolo pervasivo della magistratura e alla ricerca e allo sviluppo di un suo autonomo accreditamento quale custode della democra-



zia: per quanto sempre giudicato perlomeno anomalo dai titolari degli altri poteri, i quali valuteranno, di norma, questa propensione come indebito sconfinamento al di fuori della sfera istituzionale della magistratura (Borgna 1995). Ma la brevità di quel passo permarrà come un dato di fatto incompressibile nella tarda età della vicenda repubblicana, insieme alla diffusa inclinazione dei magistrati a compierlo, e consapevolmente, come corollario ineludibile della propria missione e, talvolta, come supporto strategico ad un'esigenza specificamente connessa all'esercizio della funzione giurisdizionale e alla sua efficacia.

I magistrati potranno certo oscillare, in tale loro ricerca di un'autonoma e diretta legittimazione sostanziale, tra soluzioni più o meno intense o dotate di maggiore o minore visibilità e carica espressiva presso un pubblico indistinto, o presso sue sfere determinate. Lo faranno sia in funzione di specifiche vicende giudiziarie sia in relazione a più ampie tematiche (proprio perché) già presenti o ancora assenti nell'agenda politico-istituzionale. E lo faranno mediante modalità comunicative e argomentative mirate a stimolare pubbliche attese e pubblica fiducia

nella loro capacità di servire l'interesse generale meglio o in modo più efficace e puntuale di altri poteri. Oppure – più banalmente – lo faranno con il semplice intento di conferire una qualche dose di popolarità alla propria discrezionalità.

Una simile ricerca e le strade che le sue diverse varianti potranno intraprendere dipenderanno da circostanze contingenti così come dalle trasformazioni di lungo periodo che connoteranno l'ambiente sociale e culturale del sistema politico-istituzionale. E dipenderanno, in particolare, dai mezzi e dagli strumenti con cui sarà possibile acquisire il *riconoscimento politico* con cui influire sul funzionamento di quel sistema: riconoscimento che è ovviamente risorsa decisiva per coloro che, pur essendo attori privi di formale investitura politica, intendano influire sul governo della società o dello Stato, o comunque sui processi politici che ne condizionano gli orientamenti. E non ci sarà da stupirsi, ad esempio, se – ai giorni nostri, con le trasformazioni profonde che i media hanno indotto nella nozione stessa di *sfera pubblica* – vi saranno magistrati che misureranno la legittimazione della propria discrezionalità non mediante il consenso che

il suo esercizio possa acquisire presso la loro ‘cerchia di competenza’ tecnica e istituzionale, bensì dal favore riscosso presso un pubblico molteplice di non addetti alla giurisdizione. Se mai, sarà proprio questo riconoscimento del pubblico (e nel pubblico) dei non competenti che conferirà a questi magistrati la capacità di ‘emanciparsi’ dai vincoli e dai condizionamenti della propria corporazione; o di compensare l’eventuale ‘isolamento’ professionale in cui si trovino ad agire nell’esercizio delle proprie funzioni; oppure, ancora, di prescindere dai valori e dai criteri tradizionali che la loro corporazione abbia internamente adottato, per acquisire credito, prestigio e successi di carriera. Così da sostituirli o integrarli – quei valori e quei criteri – con le risorse (di conoscenza, di relazione e di consenso) che il singolo magistrato abbia saputo accumulare operando come uno specifico produttore di influenza politica e come un rilevante e consapevole attore nelle molteplici arene in cui si formulano, definiscono e pongono in essere le politiche pubbliche locali, nazionali e sovranazionali.

Inutile dire quanto una simile trasformazione del ruolo della magistratura complich

ulteriormente la produzione di legittimità per le politiche e per i processi attuativi delle medesime: rendendo quanto mai difficili e conflittuali i reali processi di governo nel sistema politico-amministrativo. E inutile rimarcare, altresì, quanto una simile trasformazione, come abbiamo rimarcato, abbia i caratteri di un mutamento strutturale e non prevedibilmente reversibile: a meno di cambiamenti ordinamentali e culturali di pari rilevanza radicale.

### **La legittimazione per commissariamento fiduciario**

Per ultima consideriamo una modalità di legittimazione tutt'altro che nuova nel nostro Paese ma che da molto tempo non era dato di osservare con tanta regolare frequenza (e che posso qui soltanto evocare ma non ignorare). La chiamerei legittimazione per *commissariamento fiduciario*. In molte situazioni e in molte circostanze caratterizzate da politiche pubbliche di particolare complessità realizzativa – sul piano organizzativo, procedurale, concertativo – o da un tasso elevato di conflittualità poten-

ziale tra gli interessi in gioco ai vari livelli di governo, scatta una sorta di 'etica' (che qualcuno potrebbe dire *para-populistica*) della *semplificazione verticale*. Ossia il ricorso – in sede normativa o organizzativa – all'ausilio di personalità che dovrebbero garantire specifiche e spiccate capacità 'risolutive'. Si tratta, per lo più, di figure provenienti dagli ambienti più diversi, sia interni o prossimi ai circuiti politico-istituzionali, sia estranee ai medesimi. E che, per il loro curriculum, per le competenze pregresse e per un qualche accreditamento manageriale più o meno consolidato, oltre che per l'immagine di terzietà o di autonomia di giudizio che possono esprimere, sembrano poter rivestire il ruolo di un *deus ex machina* salvifico. Un ruolo che di solito viene corredato da specifici poteri derogatori o sostitutivi o di 'controllo assistito' dell'ordinario operare degli apparati amministrativi e del loro interagire con gli attori e le istituzioni implicati nella messa in opera di una politica pubblica. La casistica è quanto mai varia e articolata e – pur nella grande diversità delle soluzioni normative caso per caso escogitate – appare in stabile incremento. Gli esempi costituiscono un lungo catalogo. Si va

dal recupero e dal trattamento del relitto della nave Costa Concordia, con tutto il suo corollario di questioni ambientali, industriali e interistituzionali, tali da costituirne una specifica e iperconflittuale agenda di *policy* multilivello; al costante incremento delle funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione e del suo presidente, che 'salva' l'Expo da una catastrofe giudiziaria, presidia gli arbitrati per il rimborso dei risparmiatori che si ritengono truffati da alcune banche locali, assiste le amministrazioni centrali e locali nella gestione degli appalti. Per non parlare della gestione delle emergenze ambientali, delle catastrofi idrogeologiche o telluriche, della messa in sicurezza dei territori e delle ricostruzioni: che è stata a lungo affidata ai poteri eccezionali di commissari straordinari direttamente rispondenti al vertice dell'esecutivo (e che non a caso, talvolta, sono stati poi premiati con candidature elettorali di diretta ascendenza governativa alla sindacatura di grandi città metropolitane).

Ora, la logica del fenomeno non è quella che sovente, in modo abbastanza sbrigativo, viene evocata citando la nozione schmittiana di *tecnocrazia* quale *governo non di tecnici*

*commissari ma di tecnici sovrani.* Infatti, la funzione legittimante che viene perseguita con questa modalità di *governance* va oltre il ruolo della competenza tecnica e la sua stessa eventuale *leadership*, su cui già mi sono soffermato. Mira invece a conferire a una determinata politica pubblica uno specifico supporto fiduciario fortemente affidato all'immagine esterna del 'commissario' e alle sua capacità di imporre o almeno di orientare un sistema di aspettative da cui dipende l'efficacia della politica in questione. È qualcuno che, come un leader politico, sa agire sulle motivazioni tanto degli operatori quanto dei destinatari di una certa politica. E riesce a fondare questa sua *leadership* sostanziale su un proprio autonomo 'ponte narrativo' che mette in relazione la propria credibilità personale, professionale o istituzionale, le ragioni e gli scopi di quella data politica pubblica e i talenti, le competenze, le risorse e le stesse resistenze di coloro da cui dipende l'attuazione di quella medesima politica pubblica. In una parola, è un leader che sa mobilitare le loro rispettive responsabilità soggettive in coerenza con i fini di quella politica. È insomma qualcuno che, con l'immagine

della propria funzione commissariale, può alimentare relazioni fiduciarie tanto strategiche quanto identitarie (Bordandini 2015) attorno a una data linea di azione e ai comportamenti soggettivi che essa richiede.

Ovviamente, a tale scopo, aiutano non poco sia una qualche pur minima dotazione carismatica d'abbrivio nella persona del 'commissario', sia una sua specifica capacità – non di realizzazione – ma per l'appunto di messa in opera: ove l'eccezionalità *événementielle* diventa modo ordinario di concepire e organizzare il governo di una politica pubblica. È parimenti ovvio che la legittimazione ottenibile per questa via venga identificata con l'efficienza quale «premessa decisionale» (Simon 1947: 264 sgg.). E che questa sia sostenuta, a sua volta, da correlate strategie di comunicazione e di marketing sociale: che reggono e funzionano fino a quando l'efficienza riesce a risultare autoevidente e non necessita di certificazioni. E diventa, anzi, veicolo di atteggiamenti coerenti da parte dei destinatari intermedi e finali della politica pubblica in questione.

Tutto bene dunque? Non proprio. Si può dolersene o gioirne, ma è indubbio che un



simile meccanismo di governance promuove una delegittimazione 'eguale e contraria' dell'ordinario funzionamento degli apparati amministrativi e dei valori normativi su cui sono fondati, identificandoli, *sic et simpliciter*, con le pratiche che meno commendevolmente hanno contrassegnato la vicenda storica di quegli stessi apparati. Ad un tempo, e *pour cause*, l'ordinario amministrare viene ritenuto ontologicamente incapace di efficienza, così come vengono ritenuti 'fisiologicamente' inaffidabili gli attori e le strutture di quel 'normale' amministrare. Che sarebbe come dire che il pubblico amministrare e dunque il pubblico governare sanno concepirsi solo inseguendo un ordinario stato d'eccezione.

### **Per tirare qualche filo**

Dunque, sette possibili fonti di legittimazione ai fini della messa in opera di una politica pubblica.

In realtà ne ho qui tentato un catalogo limitato ed evocativo. Ogni politica pubblica è condannata a convivere con una pluralità di

fonti legittimanti assai più articolata, ciascuna delle quali è molto più ricca di eccezioni che di regole, tanto più se concepiamo le regole come norme generali e astratte. Il fatto è che qualunque politica pubblica è sempre più sfidata dalla difficoltà di ‘porre il fine’, come insegnava Einaudi parlando di *buon governo*; di esprimere, cioè, il suo legame con un disegno politicamente riconoscibile nel suo valore etico. Il problema è che – normativamente ed empiricamente – ogni politica pubblica vi si cimenta e cerca di legittimare il proprio progetto e di sostenere la propria efficacia. Ma poche sono le politiche che vi riescono. Alle spalle di una simile constatazione si pone il complesso convivere e competere delle fonti di legittimazione che ho richiamato, anche nell’ambito della vicenda storica di una stessa politica pubblica. Ma si pone anche la funzionalità di un regime democratico. Esso, come da sempre ci ricorda Giovanni Sartori, è un sistema etico-politico ove l’influenza della maggioranza è affidata a minoranze in competizione tra loro. E la funzionalità del regime dipende anche dalla sua capacità di armonizzare una simile pluralità di logiche

e strategie di legittimazione. Qualora quelle minoranze cui è affidata la nostra capacità di influenza, oltre che competitive, non siano anche prudenti abbastanza per armonizzare il confuso dispiegarsi di tanto pluralismo e delle sue sollecitazioni, saremo condannati, parlando di politiche pubbliche, a vivere di grandi incompiute, di persistenti zero virgola o magari di insperati ed esogeni balzi in avanti. E anche quando questi ultimi, in ipotesi, si diano, occorrerà in ogni caso che i loro costi non ci tocchino da vicino perché altrimenti ci faremo sentire: da soli, oppure promuoveremo nuovi imprenditori politici. Costoro, tuttavia, difficilmente si proporranno, nelle condizioni date, in alternativa alle semplificazioni parapopulistiche che caratterizzano l'epoca che stiamo vivendo.

In questo quadro così complicato e tanto ricco di incognite, magari non risolve, ma ci può confortare quel Bosch che abbiamo volgarmente sfruttato come sfondo metaforico: *cave cave deus videt*. Chi sarà quel dio? Molti tra noi non lo sanno, eppure sappiamo o speriamo che qualcuno ci 'guardi' e ci aiuti in questo intrecchio di dilemmi. Che sia la nostra coscienza?



# Bibliografia

- Allegretti U. 2011, *Democrazia partecipativa*, «Enciclopedia del diritto. Annali», Giuffrè, Milano, pp. 295-333.
- Belligni S. 2007, *Ms. Governance, I Presume*, Centro per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 17, Giappichelli, Torino.
- Bettini R. 1978, *Leggi manifesto e crisi delle istituzioni*, «Giustizia e Costituzione», IX (6), pp. 23-25.
- Bobbio L. 2001, *Non rifiutarti di scegliere: un'esperienza di democrazia deliberativa*, relazione presentata al Convegno annuale della Società italiana di Scienza politica, Siena, 13-15 settembre.
- Bobbio N. 1981, *La teoria dello Stato e del potere*, in P. Rossi (a cura di), *Max Weber e l'analisi del mondo moderno*, Einaudi, Torino.

- Bordandini P. 2015, *La fiducia in Italia*, in M. Salvati, L. Sciolla (a cura di), *L'Italia e le sue regioni. Società*, Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, pp. 79-92.
- Borgna P. (a cura di) 1995, *La magistratura fra politica e autonomia*, «Nuova Antologia», CXXX, gennaio-marzo (2193).
- Borlandi M. 1979, *Magistratura*, in P. Farneti (a cura di), *Il mondo contemporaneo – Politica e società*, La Nuova Italia, Firenze.
- Calamandrei P. 1921, *Il significato costituzionale delle giurisdizioni di equità*, «Archivio giuridico», LXXXV, pp. 224-277 (ristampa in P. Calamandrei, *Opere giuridiche*, vol. III, Morano, Napoli 1968, pp. 3-51).
- Cammelli M. 1998, *Crisi dei meccanismi regolativi e supplenza giudiziale*, in L. Violante (a cura di), *Legge Diritto Giustizia*, in *Annali della Storia d'Italia*, vol. XIV, Einaudi, Torino, pp. 555-596.
- Castiglione S. 1977, *Legalità, legittimità, legittimazione*, «Sociologia del diritto», 1, pp. 19-38.
- Croce B. 1948, *Il ricorso ai 'competenti' nelle crisi storiche*, in *Filosofia e storiografia*, ed. naz., Bibliopolis, Napoli, 2005, pp. 312 sgg.

- Eco U. 1975, *Trattato di semiotica generale*, Bompiani, Milano.
- Einaudi L. 1954, *Il buon governo*, Laterza, Bari.
- De Mennato P. 1994, *La ricerca partigiana teoria di ricerca educativa*, Libreria CUEM, Milano.
- Diez-Picazo L.M. 1997, *Il modello europeo di magistratura: approccio storico*, in R. Romanelli (a cura di), *Magistrati e potere nella storia europea*, il Mulino, Bologna, pp. 23-38.
- Dunn W.N. 1981, *Public Policy Analysis. An Introduction*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, New Jersey.
- Fassò G. 1974, *Società, legge e ragione*, Edizioni di Comunità, Milano.
- Ferrari V. 1986, *Norme e sanzioni sociali*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, vol. VI, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani, p. 252.
- Fioravanti M. 2011, *Il costituzionalismo globale. Un'ipotesi ricostruttiva*, in E. Paciotti (a cura di), *Diritti umani e costituzionalismo globale*, Carocci, Roma.
- Fioravanti M. 2016, *Il legislatore e i giudici di fronte alla Costituzione*, «Quaderni Costituzionali», XXXVI (1), pp. 7-20.

Flores d'Arcais P., Amato G. 1997, *La sinistra dopo i socialismi. Dalla necessità di superare la socialdemocrazia alla discussione sulla forma-partito, da Mani Pulite al nuovo consociativismo, un confronto serrato e senza diplomatismi*, «MicroMega», 1.

Freud S., 1912-1913, *Totem und tabu*, in S. Freud, *Gesammelte Werke*, 18 voll., S. Ficher Verlag GmbH, Francoforte, Imago Publishing Co. Ltd, Londra; ed. it. diretta da C. Musatti, *Sigmund Freud Opere*, Bollati Boringhieri, Torino, vol. VII, 1975; vol. X, 1978; vol. XI, 1979 (ed. *paperback* 1989), voll. 7, pp. 7 sgg.

Freud S. 1927, *Die Zukunft einer Illusion*, in S. Freud, *Gesammelte Werke*, 18 voll., S. Ficher Verlag GmbH, Francoforte, Imago Publishing Co. Ltd, Londra; ed. it. diretta da C. Musatti, *Sigmund Freud Opere*, Bollati Boringhieri, Torino, vol. VII, 1975; vol. X, 1978; vol. XI, 1979 (ed. *paperback* 1989), 10, pp. 435 sgg.

Freud S. 1929, *Das Unbehagen in der Kultur*, in S. Freud, *Gesammelte Werke*, 18 voll., S. Ficher Verlag GmbH, Francoforte, Imago Publishing Co. Ltd, Londra; ed. it. diretta



- da C. Musatti, *Sigmund Freud Opere*, Bollati Boringhieri, Torino, vol. VII, 1975; vol. X, 1978; vol. XI, 1979 (ed. *paperback* 1989), 10, pp. 557 sgg.
- Freud S. 1934-1938, *Der Mann Moses und die monotheistische Religion*, in S. Freud, *Gesammelte Werke*, 18 voll., S. Ficher Verlag GmbH, Francoforte, Imago Publishing Co. Ltd, Londra; ed. it. diretta da C. Musatti, *Sigmund Freud Opere*, Torino, Bollati Boringhieri, vol. VII, 1975; vol. X, 1978; vol. XI, 1979 (ed. *paperback* 1989), 11, pp. 337 sgg.
- Grossi P. 2015, *Ritorno al diritto*, Laterza, Roma-Bari.
- Habermas J. 1992, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Suhrkamp, Frankfurt a. M. (tr. it. *Fatti e norme*, Guerini, Milano 1996).
- Habermas J. 2013, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Roma-Bari, Laterza.
- Hjern B., Hull C. 1982, *Implementation Research as Empirical Constitutionalism*, «European Journal of Political Research», X (2), June, pp. 105-115.

- Irti N. 1979, *L'età della decodificazione*, Giuffrè, Milano.
- Irti N. 2014, *Del salire in politica*, Aragno, Torino.
- Jemolo A.C. 1957, *Il nostro tempo ed il diritto*, ora in *Pagine sparse di diritto e storiografi*, Giuffrè, Milano.
- Kelsen H. 1934, *Reine Rechtslehre*, Deuticke, Leipzig-Wien (tr. it. *La dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino 1966).
- Koselleck R. 1959, *Kritik und Krise. Ein Beitrag zur Pathogenese der bürgerlichen Welt*, Verlag, Freiburg-München (trad. it. *Critica illuministica e crisi della società borghese*, il Mulino, Bologna 1972).
- Lange P., Regini M. 1987, *Gli interessi e le istituzioni: forme di regolazione sociale e politiche pubbliche*, in P. Lange e M. Regini (a cura di), *Stato e regolazione sociale. Nuove prospettive sul caso italiano*, il Mulino, Bologna, p. 13.
- Morisi M. 1999, *Anatomia della magistratura italiana*, il Mulino, Bologna.
- Perrone C., Morisi M. (a cura di) 2013, *Giochi di potere. Partecipazione, Piani e Politiche territoriali*, Utet, Torino.

- Pizzorno A. 1977, *Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe*, «Rivista italiana di Scienza politica», 2, pp. 165-198.
- Pizzorno A. 1998, *Il potere dei giudici. Stato democratico e controllo della virtù*, Laterza, Roma-Bari.
- Pizzorno A., Crosta P.L., Secchi B. 2013, *Competenze e rappresentanza*, Donzelli, Roma.
- Portinaro P.P. 1996a, *Legittimità*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, vol. V, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani, pp. 235-245.
- Portinaro P.P. 1996 b, *Legalità, principio di*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, vol. V, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani, pp. 216-225.
- Predieri A. 1982, *Le fonti del diritto nella Costituzione spagnola del 1978*, in E. Garcia de Enterría, A. Predieri (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano.
- Predieri A. 1995, *La certa osmosi – Gli incerti paradigmi. Il mercato e la concorrenza nello Stato prefederativo*, Giuffrè, Milano.
- Rodotà S. 1996, *Magistratura e politica in Italia*, in E. Bruti Liberati, A. Ceretti, A. Giasanti (a cura di), *Governo dei giudici. La magistratura*

- tra diritto e politica*, Feltrinelli, Milano, pp. 17-30.
- Ruffini E. 1976, *Il principio maggioritario*, Adelphi, Milano (ed. orig. 1927).
- Sartori G. 1974, *Tecniche decisionali e sistema dei Comitati*, «Rivista Italiana di Scienza politica», aprile, pp. 5-42.
- Sartori G. 1987, *Elementi di teoria politica*, il Mulino, Bologna.
- Schmitt C. (1932), *Legalität und Legitimität*, in *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954. Materialien zu einer Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, Berlin 1958 (tr. it. parz. in *Le categorie del politico*, il Mulino, Bologna 1972).
- Schmitt Carl (1950), *Das Problem der Legalität*, in *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954. Materialien zu einer Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, Berlin 1958 (tr. it. parz. in *Le categorie del politico*, il Mulino, Bologna 1972).
- Simon H. 1947, *The administrative behavior*, Mac Millan, New York.
- Spirito U. 1967, *Il comunismo*, Sansoni, Firenze (III ed. 1979).

Tra regole ed  
eccezioni

Tarchi M. 2015, *Italia populista*, il Mulino, Bologna.

Traina D. 2013, *Lo jus aedificandi può ritenersi ancora connaturale al diritto di proprietà*, «Rivista giuridica dell'edilizia», LVI, pp. 257-299.

Zagrebelsky G. 1992, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Einaudi, Torino.



## Lectio Magistralis

*Titoli pubblicati*

- Sandro Rogari, *Nazione e Stato nella storia d'Italia*, 2010
- Gustavo Zagrebelsky, *La difficile democrazia*, 2010
- Alessandro Cigno, *Debito pubblico, ricchezza privata e politiche per la famiglia*, 2012
- Colin Crouch, *Europe and problems of marketization: from Polanyi to Scharpf*, 2013
- Luigi Dei, *Maria Skłodowska Curie: l'ostinata abnegazione di un genio*, 2013
- Roberto Casalbuoni, *La ricerca del bosone di Higgs*, 2013
- Giusto Puccini, *Rendimento e attualità della Costituzione repubblicana*, 2014
- Marino Regini, *La riforma universitaria nel quadro dei sistemi di governance europei*, 2014
- Sergio Caruso, *Per una nuova filosofia della cittadinanza*, 2014
- Nicoletta Maraschio, *La lingua italiana tra passato e futuro*, 2015
- Carlo Fusaro, *Rappresentare e governare: da grande regola a tallone d'Achille del governo parlamentare*, 2015
- Jürgen Kocka, *Capitalism is not democratic and democracy not capitalistic. Tensions and opportunities in historical perspective*, 2015
- Massimo Morisi, *Tra regole ed eccezioni. La messa in opera delle politiche pubbliche in Italia*, 2016

