



Osservatorio sulle Autonomie e i Territori

<http://osservatorioautonomie.unipv.it>

Focus Regione n. 12

POLITICA E TECNICA, UN EQUILIBRIO DIFFICILE

Da quando il governo della cosa pubblica è andato oltre la mera assertività del potere sovrano ed ha dovuto inglobare conoscenze e competenze specifiche per assicurare la propria efficacia, a fronte di una società che è andata facendosi sempre più complessa ed articolata, si sono poste le premesse per una inevitabile dialettica tra la dimensione politica e quella tecnica del governo stesso.

Al di là di tutte le discussioni e recriminazioni, l'esperienza ci dice che si tratta di una tensione "strutturale", in cui il punto di equilibrio ottimale non è dato una volta per tutte, bensì affidato agli sviluppi dinamici nei diversi contesti.

La tensione ha trovato peraltro ulteriori motivazioni man mano che le tecniche di governo e l'attuazione delle *policy* hanno inglobato livelli crescenti di complessità giuridica, finanziaria e tecnologica: questo mentre i processi di selezione e acculturazione delle *élites* politiche non hanno assicurato un corrispondente incremento del loro livello qualitativo.

Nell'ambito delle moderne democrazie, spiccano la centralità del potere legislativo ed esecutivo legittimati dal mandato elettorale ed il carattere fisiologico dell'alternanza delle forze politiche al governo: la garanzia di continuità dello Stato è incarnata invece dal sistema costituzionale delle regole e dalla stabilità e tendenziale neutralità delle strutture burocratiche, espressamente chiamate peraltro a concorrere all'attuazione dei programmi politici premiati dagli elettori.

Si può dire che le democrazie contemporanee oscillano costantemente tra due estremi: l'uno caratterizzato dalle tentazioni tecnocratiche di far prevalere – più o meno surrettiziamente – le priorità e le logiche delle technicalità, l'altra delle tentazioni egemoniche del comando politico, che mal sopporta forme di controllo e contrappesi.

E così il dibattito scientifico e la polemica politica si sviluppano, denunciando di volta in volta il rischio del mancato rispetto del mandato elettorale e della volontà dei cittadini e l'opposto rischio del misconoscimento delle competenze e del merito delle strutture burocratiche in favore di pratiche di asservimento clientelare.

Una forma di compromesso tra le due istanze è notoriamente rappresentata dallo *spoils system*, tipico dell'esperienza americana ma che ha trovato numerose e diversificate forme di declinazione altrove ed anche nel nostro Paese.

In questo caso vige il principio del rapporto fiduciario tra i vertici politici (tipicamente il Presidente) e le posizioni apicali delle strutture burocratiche che risultano quindi anch'esse legate alla durata del mandato elettorale, mentre la continuità è affidata alla restante componente dell'apparato amministrativo.

Echi di queste problematiche si riscontrano costantemente nel confronto scientifico e politico, anche in questo periodo, con riverberi tanto nazionali che regionali e gli esempi non mancano.

Uno è al centro del dibattito nazionale e riguarda responsabilità e assetti di *governance* per la fase progettuale e realizzativa del *Recovery Fund* e delle relevantissime risorse derivanti dai fondi comunitari di coesione e da quelli previsti dal NGEU (New Generation Europe) 21-25, che l'Europa mette a disposizione dell'Italia⁽¹⁾.

La proposta iniziale del Presidente del Consiglio prevedeva una *task force* piramidale con al vertice sei manager a forte caratura professionale, responsabili delle aree di intervento previste, affiancati da trecento collaboratori distaccati presso la struttura dedicata.

A questa struttura tecnica dovrebbe essere affidata la definizione di dettaglio delle progettualità indicate nella macro-programmazione condivisa in sede politica e soprattutto di contrattualizzazione ed assegnazione delle risorse in fase esecutiva.

Le prime obiezioni si sono levate contro la “*deriva tecnocratica*” che un assetto siffatto innescherebbe, bypassando o comunque relegando in un ruolo di secondo piano i titolari politici dei molti ministeri potenzialmente implicati.

La seconda, altrettanto incisiva obiezione, evidenzia il rischio che si dia luogo ad una tecnostuttura, dotata di poteri e procedure straordinarie, esterna e giustapposta alle strutture burocratiche ordinarie, sia di matrice ministeriale che degli Enti territoriali, Regioni e Comuni *in primis*.

Il che potrebbe innescare un effetto di rigetto o comunque di non collaborazione da parte degli apparati esistenti, perdendo così una preziosa occasione per innovare le stesse strutture burocratiche.

Si vede bene che al centro è appunto il nodo del rapporto tra politica e amministrazione e tra strutture amministrative ordinarie e straordinarie: che di questo si tratti, lo confermano le tensioni politiche che ne scaturiscono.

In questa partita si inseriscono peraltro anche le prescrizioni ed i vincoli europei, ossia la tempistica molto stretta prevista per le fasi di progettazione e realizzazione e le procedure di rendicontazione degli interventi: ivi compresa l'espressa previsione di una cabina di monitoraggio unitaria in grado di dare conto di eventuali scostamenti dai tempi e programmi concordati.

Problematiche di analoga natura sono evocate dalle misure, anch'esse straordinarie, messe in capo da Regione Lombardia per fronteggiare gli impatti economici e sociali della pandemia e volte ad accrescere la capacità di investimento propria e dell'intera filiera delle Amministrazioni locali.

Si tratta di misure di innegabile rilievo e di cui si è dato conto in precedenti Focus e in una specifica NOTA della Fondazione Romagnosi⁽²⁾.

Anche qui il tema è quello del rapporto tra politica ed amministrazione, in particolare nell'individuazione dei criteri e delle procedure di assegnazione di ingenti risorse pubbliche in un contesto emergenziale che richiede tempistiche necessariamente accelerate e semplificate.

Il riferimento specifico è alla Legge regionale 4 maggio 2020 n. 9, recante “*Interventi per la ripresa economica*”, in particolare all' art. 1, rubricato *Misure di sostegno agli investimenti e allo sviluppo infrastrutturale*, ed ai successivi provvedimenti attuativi: una manovra complessiva a debito pari a 3 miliardi in tre anni e lievitata ulteriormente in sede di approvazione del Bilancio 2021 - 2023, per investimenti regionali e a favore degli Enti locali.

Nella fase di prima applicazione della norma sono stati resi immediatamente disponibili 400 milioni di euro, di cui 51,35 per Province e Città Metropolitana, suddivisi negli anni 2020 e 2021, e 348,65 per i Comuni, suddivisi negli anni 2020 e 2021.

In questo caso, in sede di definizione dei criteri di erogazione delle risorse, si è deciso di far riferimento a delle priorità settoriali di spesa ricavate dalla strumentazione tecnica consolidata, prevedendo tre specifici ambiti settoriali come indicati nella Deliberazione della Giunta Regionale della Lombardia n. XI/3113 del 05/05/2020, avente ad oggetto “*Determinazioni in merito ai finanziamenti ai Comuni, alle Province ed alla città metropolitana di Milano ai sensi dell’art. 1 commi 3,4,5,6,7,8 e 9 della L.R. 9 del 4 maggio 2020 “Interventi per la ripresa economica”*”.

Per quanto riguarda le risorse destinate ai Comuni, sono stati individuati quali beneficiari tutti i Comuni lombardi con una graduazione dell’assegnazione in ragioni delle classi demografiche di appartenenza: si è optato insomma per un criterio che ha il massimo di trasparenza ed oggettività ed il minimo di discrezionalità.

Per quanto attiene al riparto delle risorse destinate alle Province e alla Città Metropolitana, la Regione si è rimessa invece ad una proposta definita e condivisa tra le Amministrazioni provinciali medesime, avuto riguardo per esigenze di equità e di solidarietà.

Ci si è attenuti insomma ad una strumentazione tecnica piuttosto semplificata, mentre le strutture tecnico-amministrative sono state chiamate a garantire la tempestività delle assegnazioni e l’adozione di modalità di erogazione speditive ma giuridicamente sostenibili.

Con riferimento alla restante quota dei fondi attivati dalla precitata l.r. n. 9/2020, essi sono stati “*destinati a al sostegno degli investimenti regionali*” (art. 1, c. 10) e finalizzati con successivi provvedimenti della Giunta Regionale⁽³⁾ che hanno recepito “*le istanze emerse nei Tavoli territoriali provinciali, il livello di cantierabilità delle proposte, nonché gli Ordini del Giorno presentati in sede di discussione del Progetto di legge relativo all’Assestamento 2020/22*”.

Nel caso delle “*istanze emerse dai tavoli territoriali provinciali*”, siamo in presenza di processi – sperimentati in passato ad un livello ancora più strutturato di proceduralizzazione – che vedono una intensa interazione tra tecnica e politica sia nella funzione di “ascolto” del territorio che di successiva sistematizzazione delle priorità secondo logiche di articolazione tematica e finalizzazione strategica e di condivisione da parte dei principali *stakeholder* locali.

Per quanto riguarda l’ultima fattispecie, ossia gli Ordini del giorno presentati in Consiglio Regionale, si è invece adottata una modalità (replicata in occasione della sessione di approvazione del Bilancio 21 – 23) che affida di fatto direttamente agli esponenti politici dei diversi territori la individuazione degli interventi con cui finalizzare le risorse disponibili.

Non rilevando qui le obiezioni e polemiche di natura politica o giuridica in ordine alla sostenibilità della procedura prescelta, interessa piuttosto rilevare il ruolo affidato ai Consiglieri regionali, ossia ai componenti dell’Assemblea legislativa nell’interlocuzione diretta con i territori che li hanno elettoralmente espressi ai fini della individuazione delle priorità dell’azione dell’esecutivo.

Il modello risponde certamente all’esigenza di marcare in fase emergenziale il rapporto diretto dei Consiglieri con i territori di riferimento, di consentire la necessaria accelerazione dell’iter per favorire una rapida ricaduta sugli Enti (pubblici) e sui territori beneficiari.

È altrettanto indubbio che esso di fatto riduce al minimo l’apporto tecnico, si priva di una interlocuzione più complessiva e strutturata, secondo una visione organica e sulla base di strumenti e modalità tecnicamente più rigorosa.

Siamo anche in questo caso di fronte a significative e diversificate declinazioni del rapporto tra tecnica e politica.

Si può infatti osservare come il presidio della dimensione territoriale – sia da parte degli organi dello Stato che delle Regioni – sia un test interessante, forse centrale per il rapporto tra livello politico e tecnico.

Tornando, per concludere, alle considerazioni da cui è partita la presente Nota, si vede bene come il rapporto tra politica e tecnica sia soggetto a costanti e inevitabili sollecitazioni, essendo variabile dipendente da condizioni culturali, contingenze politiche, rapporti di forza, addirittura occasionali saldature o fratture tra traiettorie individuali.

Quello che di certo possiamo dire è che da questo complicato e mutevole rapporto dipende in misura rilevante la qualità e l'efficacia dell'azione pubblica e il livello di soddisfazione dei cittadini e delle imprese.

1. Si vedano, tra i tanti:
 - a. G. Pasquino, *Perché il piano di Conte ha bisogno dei burocrati*, in DOMANI, 23 dicembre 2020;
 - b. (a cura di) Carmelo Caruso, *Parla Sabino Cassese: Conte non può gestire così il Recovery*, in IL FOGLIO, 19 dicembre
 - c. Montesquie, *Con il populismo fallisce la riforma della Pa*, in Il Sole 24 ore, 18 dicembre 2020
 - d. Francesco Verbaro, *Due occasioni per superare le colpe di politica e dirigenza*, in Il Sole 24 ore, 14 dicembre 2020
2. Fondazione Romagnosi, Nota 17-2020, luglio 2020. *Nuove prospettive di ripartenza per gli enti locali lombardi dopo il covid19. Un'esigenza di tempestività, integrazione e responsabilità*. A cura di Alberto Ceriani, Giampaolo Ioriatti e Giuseppe Carlo Ricciardi.
3. Deliberazione n° XI / 3531 del 05/08/2020 recante Programma degli interventi per la ripresa economica - variazioni al bilancio di previsione 2020-2022 (d.lgs. 118/11 - l.r. 19/12 art. 1, co. 4)

Il Responsabile del Focus Regione
Dott. Giampaolo Ioriatti