



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI
"FEDERICO II"**

**FACOLTA' DI SCIENZE POLITICHE
Dip. Scienze dello Stato**

**DOTTORATO DI RICERCA IN
"SCIENZA POLITICA E ISTITUZIONI IN EUROPA"
XXI CICLO**

**POLITICA E BUROCRAZIA NEL REGNO UNITO E
NEGLI STATI UNITI**

Relatore
Ch.ma Prof.ssa
Maria Grazia Maiorini

Candidato
Dott. Gennaro Fioretti

Coordinatore
Ch.mo Prof.re
Raffaele Feola

ANNO ACCADEMICO 2007/2008

INTRODUZIONE

§ 1	Burocrazia, origine e definizioni	pag. 1
§ 2	Potere e burocrazia nel pensiero di Max Weber	<< 3
§ 3	Critiche e superamento del modello razionalista	<< 15

PARTE PRIMA POLITICA E BUROCRAZIA NEL REGNO UNITO

Modello westminister e principali caratteristiche dell' administrative law

§ 1	Introduzione breve all'importanza e allo sviluppo della <i>common law</i>	<< 25
§ 2	Il costituzionalismo inglese ed il suo mito politico	<< 32
§ 3	Il modello westminister: governo e teoria del mandato	<< 35
§ 4	Il modello westminister: sistema elettorale e bipartitismo	<< 41
§ 5	Il parlamento, le leggi e il ruolo del governo ombra.	<< 54
§ 6	Sviluppo dell' <i>administrative law</i> e specialità della <i>delegated legislation</i>	<< 59
§ 7	Gli organi amministrativi nel quadro del <i>legal system</i>	<< 63
§ 8	Controllo giudiziale e «quasi giudiziale»	<< 70

Capitolo II La struttura del *civil service*

§ 1	Il <i>civil service</i> : il funzionario come burocrate di carriera. merito versus clientelismo. neutralità versus politicizzazione	<< 78
§ 2	Il <i>civil service</i> : <i>dilettante di talento</i> e provenienza oxfordiana	<< 90
§ 3	Mantenimento del <i>dilettante di talento</i> anche dopo il <i>Rapporto Fulton</i>	<< 96
§ 4	Lo status del <i>civil servant</i>	<< 100
§ 5	I <i>quangos</i>	<< 107
§ 6	Il <i>Treasury</i> e la finanza pubblica. dal pesc al <i>financial management initiative</i>	<< 111
§ 7	Il parlamento come controllore: un risultato modesto. la dottrina della responsabilità ministeriale: una tradizione sempre più osteggiata	<< 120
§ 8	L'opinione pubblica come controllore: il <i>civil service</i> (ancora) come sistema chiuso	<< 126
§ 9	Ministri e <i>civil servants</i> fra politica e burocrazia; responsabilità e lealtà	<< 129
§ 10	Rappresentanza degli interessi e pubblica amministrazione	<< 140

Capitolo III i partiti e la burocrazia

§ 1	I partiti, i loro leaders e la burocrazia	<< 148
§ 2	La politica di Margaret Thatcher	<< 153
§ 3	La Thatcher e la burocrazia: privatizzazione, riforma <i>next steps</i> e politicizzazione della burocrazia	<< 158
§ 4	L'Europa, le tasse e la "caduta dell'imperatrice". John major a downing street.	<< 168
§ 5	<i>Welfare state</i> , lotte, istituzioni: conquiste e fallimenti del laburismo	<< 185
§ 6	Il <i>civil service</i> al tempo del <i>new labour</i> : uno strappo con il passato laburista	<< 197
§ 7	<i>Devolution</i>	<< 210

PARTE II POLITICA E BUROCRAZIA NEGLI STATI UNITI

Capitolo I Origine e sviluppo dello spoils system

§ 1	Introduzione	<< 225
§ 2	I poteri del Presidente e la funzione pubblica. Alle origini dello <i>spoils system</i>	<< 228
§ 3	Potere esecutivo	<< 238
§ 4	<i>Federal Administration</i>	<< 245
§ 5	Lo <i>spoils system</i> di Jackson	<< 251
§ 6	Reazioni allo <i>spoils system</i> : Legge Pendleton	<< 256
§ 7	L'affermazione del <i>Merit System</i> fra programmi politici, leggi, profili costituzionali	<< 261
§ 8	F.D. Roosevelt e il rilancio dello <i>spoils system</i>	<< 269

Capitolo II Le agenzie amministrative

§ 1	Le origini	<< 277
§ 2	Rulemaking and adjudication	<< 279
§ 3	La delega di potere legislativo	<< 287
§ 4	L'espansione dell' <i>administrative state</i>	<< 291

§ 5	Il potere del Congresso e delle agenzie amministrative nella giurisprudenza della Corte Suprema	<< 300
§ 6	Il dopo Roosevelt	<< 312

Capitolo III

Dall'espansione del potere federale alla lotta al *big government*

§ 1	Una riforma non riuscita	<< 320
§ 2	<i>Deregulation e New Federalism</i>	<< 323
§ 3	<i>National Performance Review</i>	<< 336

Capitolo IV

I motivi dominanti dell'amministrazione americana: Lobbying, tutele dei diritti, managerialismo

§ 1	La burocrazia e il lobbying .	<< 345
§ 2	La lobby come soggetto legalmente riconosciuto	<< 352
§ 3	I <i>Public Interest Groups</i> e la giustizia amministrativa	<< 355
§ 4	<i>Le Lobbies legate ad interessi industriali e i PAC</i>	<< 360
§ 5	<i>Liberties e Civil rights</i> , trasparenza e discrezionalità amministrativa	<< 363

CONCLUSIONI

IL MODELLO ANGLO-AMERICANO DI BUROCRAZIA E LA SUA APPLICABILITA' QUALI RIFLESSIONI ANCHE PER LE RECENTI ESPERIENZE ITALIANE

§ 1	<i>Public Administration</i> , managerialismo, e analisi economica delle politiche pubbliche. Diversità tra teoria amministrativa americana e italiana	<< 372
§ 2	Privatizzazioni e stato minimo. L'onda lunga liberalizzatrice sull'Italia e i suoi effetti	<< 400
§ 3	<i>Authorities ed agencification</i>	<< 415
§ 4	<i>In and Outer</i> , specializzazione, decentramento: il burocrate americano. Differenze fra lo spoils system americano e lo spoils system "all'italiana"	<< 435
§ 5	Conclusioni	<< 453
	Riferimenti bibliografici	<< 475

Introduzione

1. *Burocrazia, origine e definizioni del termine*

Burocrazia è un termine che è stato coniato nella seconda metà del XVIII secolo da un economista fisiocratico Vincent de Gournay, per indicare il potere di quel corpo di funzionari dell'amministrazione statale sotto la monarchia assoluta e dipendente dal sovrano. La fisiocrazia condusse una polemica forte contro l'accentramento amministrativo e l'assolutismo, quindi il termine burocrazia crebbe, anzi nacque con una marcata connotazione negativa. Con questo significato esso viene recepito all'inizio del XIX secolo in alcuni dizionari, è impiegato da romanzieri come Balzac e ben presto si diffonde in molti paesi europei, dove viene polemicamente usato da liberali e per attaccare il formalismo, l'altezzosità e lo spirito di corpo della pubblica amministrazione nei regimi autoritari¹.

Un'altra accezione del termine, anch'essa negativa è quella sviluppata dal pensiero marxista e dagli *elitisti* che hanno visto nella burocrazia un apparato in grado di bloccare l'esperienza rivoluzionaria o dotata di eccessivo dominio sulla società. Ma di questo ci occuperemo più avanti, quando tratteremo della burocrazia come appunto «apparato».

Nel corso del secolo XIX si delinea una concezione della burocrazia che impiega il termine in senso tecnico e non polemico. Si tratta di quel complesso di studi giuridici e di scienza dell'amministrazione, che vertono sul *Bureausystem*, cioè'

¹ Pier Paolo Giglioli (a cura di) alla voce «Burocrazia», in *IL Dizionario di Politica* a di Bobbio- Matteucci - Pasquino. Utet 2004

l'apparato amministrativo prussiano organizzato monocraticamente e gerarchicamente che, all'inizio dell' 800 sostituisce i vecchi corpi amministrativi collegiali². [...] Secondo questa tradizione tecnico-giuridica, la burocrazia designa una prassi della pubblica amministrazione che viene ritenuta la più efficace possibile³.

Interpretare la «burocrazia» come gestione che regge sull'applicazione di regole generali è assai ricorrente nel linguaggio di ogni giorno. Quando, ad esempio diciamo che una questione, sia essa la richiesta di una planimetria o più semplicemente un esposto contro un pubblico funzionario, è esaminata «burocraticamente», intendiamo dire che essa viene trattata secondo un rituale procedurale, stabilito da regole impersonali che non consentiranno di prendere in considerazione alcuni elementi circostanziali di una data questione se non in quanto espressamente recepiti dalla norma⁴.

Lo studioso Page individua una diversa serie di significati che vanno ascritti al termine oltre a quello citato. Una serie concettuale guarda al termine secondo i parametri di «efficienza» e soprattutto di «inefficienza»[...] Per la natura stessa del loro lavoro, i burocrati lavorano poco, in termini di beni o valori tangibili per i terzi: il lavoro potrebbe sembrare un esercizio procedurale e niente più. Secondo tale concezione, la burocrazia è – nel migliore dei casi – inefficienza, dettata da norme e procedure superflue; ma – nel peggiore dei casi – essa diventa strumento di repressione di qualsiasi iniziativa, grazie al fatto che le sue regole la bloccano sul nascere⁵.

² *Ibidem*

³ *Ibidem*

⁴ Edward.C. Page, *Burocrazia, amministrazione, politica. Un'analisi comparata*. Il Mulino 1990 p. 13

⁵ *Ibidem* p.14

Una quarta serie concettuale del termine si ispira al modello di «gruppo sociale», e cioè a quanti lavorano in ufficio, pubblico o privato che sia, anche se più di frequente il riferimento specifico è al pubblico impiego, quindi ai pubblici uffici e particolarmente ai quadri provvisti di maggiore anzianità⁶.

2. *Potere e burocrazia nel pensiero di Max Weber*

Quando si esamina l'amministrazione, la burocrazia e il suo rapporto con la politica, non si può in nessun modo prescindere dalle analisi delle opera weberiana.

La sociologia di Weber (1864-1920) è una sociologia conflittualista e come tale pone alla base dell'ordine sociale l'elemento della coercizione e della lotta. Anche se, per sua esplicita ammissione, la definizione dell'agire di comunità tramite il ricorso alla forza fisica è tipica di un mondo primitivo, lo Stato per Weber non si esime dall'uso della violenza per adempiere alle sue finalità. L'istituzione statale, alla pari di ogni altra associazione politica, usa la risorsa della "forza fisica" e riflette in questa sua connotazione essenziale, che resta spesso ad un livello latente, la sostanza stessa della società. Il dominio, unitamente all'uso della forza, costituisce uno degli elementi fondamentali dell'organizzazione della dimensione sociale della vita.

Nell'opera *Wirtschaft und Gesellschaft* pubblicata nel 1922, Weber afferma che «ogni potere cerca di suscitare e di coltivare la fede nella propria legittimità [...] ogni potere si manifesta e funziona come amministrazione; e ogni amministrazione in quanto per la sua direzione devono pur sempre essere posti

⁶ *Ibidem* pp.14-15

nelle mani di qualcuno dei poteri di comando, richiede in qualche modo il potere».

Il concetto di burocrazia in Weber si inquadra nella sue analisi dei tipi di potere, di autorità o meglio ancora di dominio (*herrschaft*).

Sembra interessante sottolineare, con Weber, che il fenomeno del potere si lega alla presenza attiva di una persona che emette degli ordini cui gli altri ubbidiscono. Weber propone una concezione relazionale del potere cui affianca l'esistenza di un apparato amministrativo che svolge una normale funzione strumentale di supporto dell'azione di chi è titolare di potere. Il problema della durata del potere è di grande rilevanza e trova una soluzione in stretta correlazione con il principio della superiorità del piccolo numero che verrà ripreso dagli *elitisti* italiani. Le strutture di dominio variano in funzione delle modalità distribuzione dei poteri di comando tra la minoranza dei potenti e l'apparato burocratico che la sostiene. Dunque confluiscono nella caratterizzazione dell'esercizio effettivo dell'autorità sia la dimensione organizzativa nel cui ambito essa si forma e si manifesta sia le credenze che reggono le relazioni sociali che si situano nel campo di potere considerato. E' il problema della stabilità dell'autorità che si collega strettamente con quello della legittimazione. Si distingue conseguentemente fra potere legittimo e non legittimo (in questo caso la semplice violenza costituisce la ragione del dominio⁷) e all'interno del primo, vi è la classica distinzione tra i tre tipi «puri» di potere legittimo; il potere *carismatico*, il potere *tradizionale*, il potere *legale-razionale*.

⁷ Antonio Sacca' alla voce «Potere» in *Dizionario di Sociologia* Newton Compton

La fede nella legittimità (*Legitimitätsglaube*) esprime la motivazione propria ed indipendente di una condotta obbediente all'autorità. La pretesa di legittimità dell'autorità si connota diversamente in relazione a diversi criteri di legittimazione.

Nessuna autorità - scrive Weber - assicura la sua continuità, secondo ogni esperienza, appellandosi soltanto a motivi materiali o affettivi o razionali di valore. Ciascuna cerca piuttosto di risvegliare e curare la fede nella sua legittimità.

La legittimità del potere carismatico riposa nel riconoscimento delle qualità eccezionali del capo e il suo apparato è tipicamente formato dal gruppo di «discepoli», cioè degli individui scelti dal capo tra i membri della comunità carismatica. D'altronde il concetto sociologico classico di carisma è stato formulato da Weber, per individuare una forma di potere legittimo. Il concetto classico di carisma è qui solo riassunto. L'autorità di un *leader* (eroe guerriero, duce, grande demagogo) non si fonda sul carattere sacro di una tradizione né sulla legalità o razionalità di una funzione, bensì su di un *dono*, cioè di una capacità che essi possiedono in modo straordinario (Weber fa il caso di Napoleone). Queste doti eccezionali si impongono in quanto tali per annunciare e realizzare una missione di tipo religioso, politico, bellico, filantropico ecc. Coloro che riconoscono questo *dono* sono per questo «discepoli» e riconoscono anche il proprio dovere di seguire il capo carismatico⁸. L'apparato amministrativo è scelto sulla base del carisma e della dedizione personale, e non costituisce perciò né una burocrazia né un apparato di servitori.

⁸ Italo De Sandre (a cura di) alla voce «*Carisma*» in *Dizionario di Politica.cit.*

Il dominio carismatico trova la sua specificità nel fatto di prescindere da ogni forma di organizzazione. L'autorità del carisma non fa capo a regole procedurali o ad una gerarchia né tanto meno ad un apparato di funzionari. Il dominio carismatico non reclama nemmeno un sostegno economico regolare come l'amministrazione patrimoniale. Il potere di comando emana da un capo - un profeta, un eroe o un demagogo - che rivela i suoi poteri straordinari. La figura eroica del capo carismatico ha il dono della grazia e questo titolo di straordinarietà, di cui egli è interiormente convinto, gli viene riconosciuto dall'esterno. Il leader carismatico basa la sua autorità sulla fiducia, sulla dedizione che alimenta prima nei discepoli (il seguito) e poi nelle masse. I seguaci vengono selezionati sulla base del criterio della devozione personale piuttosto che secondo un principio di dipendenza razionale che fa riferimento allo *status* sociale o a forme di competenza. Se il seguito lo abbandona la sua autorità svanisce come neve al sole. E' il leader con la sua capacità straordinaria, che viene ad essere praticamente verificata, a scatenare un processo di identificazione con la sua persona. Sulla base di questo meccanismo psicologico il leader può determinare dei processi di mutamento nei valori che trasformano la società in una direzione di natura rivoluzionaria.

I seguaci hanno interiorizzato i principi e le norme date dal leader e vivono in conformità, cercando la propria 'conferma' proprio in una costante e continua, perfetta aderenza, e trovando gratificazione nell'approvazione del leader, in primo luogo, e poi del gruppo. Ciò li rende capaci di eccezionale impegno e di sacrificio nell'adempimento dei 'doveri'. Ma si badi il carisma si nutre di successi e di

vittorie. L'insuccesso radicale lo estingue. Il capo viene ripudiato, a volte sacrificato, la comunità può dissolversi.

Un'autorità può fondarsi sul carisma, ma anche al tempo stesso sulla legalità; è il caso del carisma *per ufficio*. L'esempio storico della Chiesa cattolica è portato come il caso classico di questo tipo di istituzionalizzazione. Nonostante la teorica contraddittorietà tra il carattere personale del carisma e il carattere formale dell'istituzione, questa forma di istituzione, questa forma di trasmissione fa coincidere i due termini, sommando la forza dei due diversi tipi di autorità legale, burocratica, e l'autorità per dono eccezionale. L'istituzione così legittimata viene a possedere una potenza interna di controllo sociale ed una capacità di continuità elevatissima⁹.

La burocrazia è ostile all'insorgere del dominio carismatico e lo soffoca una volta che questo si sia affermato.

Il potere *tradizionale* si fonda sulla credenza del carattere sacro esistente da «sempre». La fonte del potere è dunque la «tradizione», la sacralità dei costumi, (non il diritto) che impone anche dei vincoli al contenuto dei comandi che il «signore» impartisce ai «sudditi». Nello schema «tradizionale» di autorità, un governante evoca la «sacralità» di remoti ordini e poteri, strettamente imparentati al fattore tempo o forse nati insieme al tempo, quali possono rintracciarsi nei sistemi fondati su vincoli tribali o di clan¹⁰. Il potere del patriarca rappresenta la forma originaria da cui derivano le altre forme di dominio tradizionale come il dominio patrimoniale. Il patriarca esercita un potere senza regole anche se incontra un limite invalicabile nella inviolabilità della tradizione. La sottomissione

⁹ *Ibidem*

¹⁰ E.C.PAGE, *op.cit.*p. 16

all'autorità del capofamiglia non è codificata né si uniforma ad alcuna procedura; la lealtà personale è totale e senza possibilità di discussione. Analogo il rapporto fra i signori patrimoniali ed i loro sudditi. Il signore patrimoniale tuttavia oltre che essere limitato dalla consuetudine si preoccupa di rinsaldare continuamente la base della sua legittimità, vale a dire cerca il consenso e la benevolenza dei sudditi cui devolve dei benefici in cambio della obbedienza. Un altro sottotipo importante di dominio tradizionale è quello feudale. Qui si verifica un libera relazione di tipo contrattuale fra i vassalli ed il loro signore. Il vassallo giura fedeltà e formalizza la sua relazione con il signore che si caratterizza per la reciprocità del vincolo. Anche con il feudalesimo, tuttavia, si parla di privilegi garantiti personalmente da un vincolo di lealtà e non di diritti consacrati da una legge. Nel modello più puro di potere tradizionale l'apparato amministrativo è di tipo patriarcale ed è composto da «servitori» legati personalmente al signore¹¹.

Il potere *legale-razionale* caratteristico della società moderna, si fonda sulla credenza nella legittimità di ordinamenti statuiti che definiscono espressamente il ruolo del detentore di potere. La fonte del potere è dunque la «legge», alla quale sottostanno non solo coloro che prestano obbedienza («cittadini» o «consociati»), ma anche colui che comanda. La relazione comando-obbedienza non fa riferimento in questo caso al detentore del potere legale (*Herr*) perché anch'egli è condizionato dall'impersonalità delle regole razionalmente codificate

L'apparato amministrativo del potere è quello della burocrazia con la struttura gerarchica di superiori e di subordinati¹².

¹¹Mario. Stoppino (a cura di) alla voce «Potere» in *Dizionario di Politica. cit.*

¹² *Ibidem*

La burocrazia rappresenta l'emblema di questo tipo di dominio. "In uno Stato moderno il potere effettivo risiede nelle mani dei funzionari".

Weber ha considerato alcuni presupposti storici per l'affermarsi della burocrazia, quali l'esistenza di un sistema di razionalità legale, lo sviluppo di una economia monetaria, lo sviluppo del capitalismo (di cui Weber ne è stato talvolta sprezzantemente considerato il sociologo), la formazione di grandi stati nazionali, l'espansione dello Stato oltre i tradizionali compiti di difesa e ordine pubblico, specie quelli di natura assistenziale l'espansione dei compiti amministrativi in quantità e qualità. Se non sussistono talune di queste condizioni, non è detto che non si possa parlare di burocrazia ma in tal caso parliamo di un fenomeno burocratico diverso da quello caratteristico degli stati moderni e contemporanei.

Burocrazie di certo si sono sviluppate nell'antico Egitto, nella Cina post-feudale, nell'impero romano e nell'impero bizantino. Ma sono apparati burocratici estremamente instabili. Se i funzionari vengono compensati spesso in natura anziché in denaro, la regolarità della loro retribuzione diviene problematica. Essi tendono ad appropriarsi delle fonti di tassazione e reddito del sistema. La struttura burocratica tende ad assumere la forma di una struttura patrimoniale, dove i funzionari non svolgono la loro funzione per contratto, ma sono clienti o schiavi del detentore del potere, con compiti che sono assegnati loro secondo la tradizione o l'arbitrio del sovrano. L'ufficio non è esercitato in maniera continuativa, e non è distinto dalla persona del «signore», elementi essenziali quest'ultimi, per caratterizzare una burocrazia moderna. I tratti fondamentali del potere *legale-razionale* sono :

- L'obbedienza a regole generali ed astratte.

A tali regole sono vincolati non solo i sottoposti ma anche il detentore del potere. Di conseguenza gli ordini sono legittimi solo nella misura in cui chi li emana non travalichi l'ordinamento giuridico impersonale dal quale riceve il suo potere di comando; e simmetricamente che l'obbedienza è dovuta solo nei limiti fissati da tale ordinamento. Risulta in tal modo la spersonalizzazione dei rapporti nel corpo dell'amministrazione. Il funzionario ideale il suo ufficio lo esercita *sine ira et studio*, senza amore o passione né odio, rispettando solo le prescrizioni dettate dal proprio dovere professionale in modo formalmente uguale per tutti. Ovvero trattando allo stesso modo chiunque si trovi nella stessa posizione, indipendentemente dallo status sociale della persona cui debbono venire applicate.

- Esercizio della funzione amministrativa in modo continuativo.

Il personale impiegato in amministrazione è assunto con contratto sulla base di specifiche qualifiche tecniche, con stipendio fisso in denaro commisurato alla posizione gerarchica pensionabile. L'ufficio è una professione. Si considera il proprio lavoro un'occupazione a tempo pieno e il «posto» di lavoro come una carica vitalizia non solo nella pubblica amministrazione – dove la possibilità di licenziare è spesso tale solo sulla carta - ma anche in aziende private.

- Reclutamento universale.

Sovente si parla male della burocrazia, in quanto agli occhi dei più, essa può rappresentare una zavorra per la società ed una macchina sostanzialmente inefficiente. Ma gli studiosi del fenomeno burocratico non hanno fatto mancare di rilevare che la burocrazia ha svolto e svolge un ruolo democratico. La pubblica amministrazione moderna postula un principio di uguaglianza e di «livellamento sociale», in quanto il reclutamento per l'accesso alla burocrazia è tendenzialmente universale, sulla base del requisito della competenza. Sotto questo profilo, la burocrazia svolge un ruolo duplicemente democratico, perché ha la sua premessa sia nell'accesso aperto a tutti sia nella competenza, requisito formale quest'ultimo in principio non di casta o di ceto come possono essere la ricchezza, l'ereditarietà, la cooptazione. L'uguaglianza dei cittadini dinnanzi alla legge – principio minimo che deve contraddistinguere una democrazia da altro sistema politico, che pure può contenere questo principio – e il reclutamento con criteri universalistici ci fanno chiaramente rilevare affinità fra burocrazia e valori democratici. In questo senso Weber afferma che la burocrazia è un inevitabile fenomeno collaterale della democrazia di massa¹³. La diffusione di fenomeni organizzativi genera altri fenomeni importanti come la formazione di strati professionali addetti alle funzioni organizzative e ad altre funzioni connesse. Si accresce altresì la produzione di formalità e procedure intese a regolare il fenomeno organizzativo e il cui possesso consente di sfruttare vantaggiosamente i processi decisionali. Così nota Weber, la crescita della democrazia si accompagna in certa misura alla crescita della burocrazia¹⁴.

Sotto altri profili il rapporto democrazia-burocrazia appare critico se non in contrasto. Il potere democratico ha la sua legittimità nel consenso del popolo e

¹³ Giglioli, *op.cit*

¹⁴ Umberto Cerroni, *Il pensiero politico del novecento*, p. 25 Newton Compton 1995

quindi nell'elezione. Mentre la fonte legittimante del potere burocratico è (o dovrebbe essere) la competenza. Il termine «competenza» è usato in termini giuridici così come lo si ritrova nella legge tedesca. La «competenza» vuole significare la titolarità di poteri e di doveri¹⁵.

Proprio quest'ultimo criterio che si richiede - giustamente - ai burocrati di ogni livello, specie ai funzionari, cozza con il valore dell'uguaglianza. Proprio la competenza se vogliamo la meritocrazia, può trasformare la burocrazia stessa in una casta, un "mandarinato", persino con elementi di ereditarietà (diplomazia). Di certo la meritocrazia non si identifica *tout-court* con l'uguaglianza, essa ha in sé un bagaglio gerarchizzante e disuguagliante. Se è vero che una qualche aliquota di obbedienza risulta «una condizione necessaria per la democrazia», è anche vero che l'efficienza, presupposto inerente alla burocrazia, ha una spinta confliggente almeno in linea tendenziale, con la libertà di dissenso, inerente alla democrazia [...] Inoltre sappiamo di una sospettosità, capace di raggiungere livelli elevati dei burocrati verso i politici, i quali non mancano di ricambiare con animo altrettanto ostile¹⁶. E' possibile che le forze sociali che si ispirano agli ideali democratici richiedano l'allargamento dell'accesso agli uffici, magari proponendo di seguire il metodo elettivo, anche a scapito del requisito della preparazione specialistica [...] A loro volta queste richieste tenderanno ad essere respinte dalla burocrazia che, per motivi materiali e ideali è legata agli *standard* della giustizia formale.¹⁷

- La divisione del lavoro.

Competenze specifiche, in un ambito di doveri da compiere, oggettivamente delimitato in forza di una divisione di prestazioni, con l'attribuzione di poteri di comando all'incirca richiesti a tale scopo e con una precisa delimitazione dei mezzi di coercizione eventualmente consentiti e dei presupposti della loro applicazione.

L'apparato amministrativo usa il suo potere secondo dei criteri di specializzazione, di efficienza e di dedizione che riflettono la vocazione interiore, la professione (*beruf*) del burocrate. La chiara ripartizione delle competenze poi, consente al vertice politico di accertare «cosa» quella particolare organizzazione è in grado di fare¹⁸.

La condotta dell'ufficio si fonda su documenti (atti) da conservare in originale o in copia.

- Gerarchia delle funzioni.

Vi sono precisi organi di controllo e sorveglianza per ogni autorità, ogni carica si trova sotto il controllo della carica superiore, con diritto di appello e di reclamo dell'inferiore al superiore. L' apparato deve essere in grado di funzionare come una macchina provvista di «leve» chiaramente identificabili, il cui funzionamento

¹⁵ E.C.Page, *op.cit.* p. 49

¹⁶ Domenico Fisichella, *Lineamenti di Scienza Politica, concetti, problemi, teorie* p.276. Carocci Editore Roma 1998

¹⁷ Giglioli, *op.cit.*

¹⁸ Page, *op.cit.* p. 50

possa essere previsto in modo altrettanto chiaro, una volta che queste leve siano state mosse¹⁹.

- Separazione totale fra ufficio e mezzi amministrativi.

Il titolare dell'ufficio non è in alcun modo proprietario dell'ufficio. Funzionari ed impiegati di ogni ordine e grado non hanno in proprietà i mezzi materiali dell'amministrazione. I mezzi amministrativi sono consegnati loro, che ne devono rendere conto.

La burocrazia è una forma di organizzazione superiore alle altre perché basata su una razionalità formale come prerequisito di efficienza. Un'organizzazione efficiente, un'amministrazione strumento della politica.

Per questo soprattutto, e per altro, il modello razionalista weberiano verrà messo fortemente in discussione. Vedremo in seguito.

Un sistema burocratico di governo, dunque è una forma di dominio che regge su uno *staff* amministrativo di funzionari. Il che non deve essere confuso con un sistema nel quale predominano i pubblici impiegati; ma – come dice Weber - esso va inteso, piuttosto, come quel sistema in cui il governo è esercitato «per mezzo di» di uno staff amministrativo burocratico²⁰.

Abbiamo detto *supra* che un sistema burocratico di governo è una forma di dominio che regge su uno *staff* amministrativo di funzionari. Forse sono gli stessi funzionari che forti del loro “sapere” erodono potere a danno dei politici. Il capo di una struttura amministrativa sia esso un monarca o un ministro è pur sempre un dilettante rispetto al funzionario di carriera, che per l'addestramento ricevuto e l'esperienza acquisita può a giusto titolo figurare come un esperto.²¹ La burocrazia ha nelle sue mani come arma il culto della segretezza ed il monopolio degli uffici che amministra. Weber è consapevole dei pericoli derivanti dal potere di

¹⁹ *Ibidem*

²⁰ Page, *op.cit.* p.16

²¹ *Ibidem*, p. 18

manipolazione di cui è detentrica la burocrazia a scapito dei politici vittime della falsa imparzialità degli apparati statali. Egli paventa le intrusioni della burocrazia negli affari del parlamento e l'usurpazione dell'autorità del governo.

Sono inoltre, gli stessi funzionari a generare la segretezza degli atti d'ufficio, come lo stesso Weber dice:

«il principio stesso del segreto d'ufficio è prodotto esclusivo della burocrazia e da questo esso è fanaticamente protetto»

Weber trae da tutto ciò che la seguente conclusione:

«la posizione di potere di una burocrazia pienamente evoluta e sempre molto forte e in circostanze normali “schiacciante”²²».

Il controllo della burocrazia è reso difficile dal fatto che il detentore del potere – il politico – si trova nella posizione di un dilettante nei confronti di un funzionario che può sfruttare la propria competenza tecnica ed approfittare del segreto d'ufficio per rendere vani ispezioni e controlli del suo operato²³.

I rimedi che Weber stesso suggerisce per lo strapotere dei quadri amministrativi sono tre; la legge (per porre limiti formali all'autorità pubblica), la collegialità (che tende a limitare il principio monocratico), e il principio stesso della separazione dei poteri (il ruolo del parlamento come organo di controllo in questo è centrale). Ma il limite più significativo al potere dei funzionari è per Weber, la nascita e la crescita del politico di professione. Il politico è un demagogo (termine che Weber usa nel significato classico e cioè purgato dei significati più deteriori che lo accompagnano) che lotta per costruire coalizioni che gli consentono di perpetuare il proprio politico e che risponde pubblicamente del proprio operato. Weber equipara l'iniziativa del politico a quella del capitano d'industria, e la

²² Brani tratti da Max Weber *Wirtschaft und Gesellschaft*, trad.it *Economia e società* Milano, Comunità 1968 in Page, *op.cit.* p. 18

²³ Giglioli, *op.cit.*

colloca in antitesi con la natura subordinata del funzionario di carriera²⁴. Il politico è un uomo di parte che lotta per il potere, che deve manifestare capacità creative ed assumere responsabilità personali per le proprie iniziative politiche²⁵.

Il potere di un funzionario non deriva solo dalla sua conoscenza specialistica ovviamente sottolineata da Weber, ma anche dalla conoscenza dei fatti concreti, cioè la conoscenza del servizio (*Dienstwissen*), quella che il funzionario acquista attraverso l'apparato amministrativo²⁶.

L'interpretazione che di Weber si dà, abbastanza di frequente, è quella di ritenere che egli abbia propugnato un'ideale distinzione fra chi produce politica e chi la realizza. In sostanza ai burocrati non spetta altro compito che quello di assicurare l'esecuzione di quanto è stato deciso dai loro capi, cioè i politici. Weber ammette che anche funzionari possono produrre *policies* e che possiedono idee e immaginazione (*Vorstellungen*) pur tuttavia, egli deve – se il superiore lo vuole – accettare che gli ordini superiori scalzino i suoi, rendendoli improduttivi; ed egli deve

«svolgere il proprio dovere come se stesse portando innanzi i suoi propri convincimenti personali sulla materia²⁷».

In un discorso politico più generale possiamo dire che Weber vedeva certo acutamente che l'estensione della partecipazione creava istituti e apparati che mutavano profondamente la vecchia politica. Ma anziché promuovere un'azione di organizzazione civica delle nuove masse preferiva guardare al passato e alla politica dei grandi capi plebiscitari come Gladstone e Bismarck che si sottomettono parlamenti, burocrazie, partiti ed apparati. Scrive Weber: «è appunto

²⁴Page, *op.cit.* p.20

²⁵Giglioli, *op.cit.*

²⁶Page, *op.cit.* pp 40-41

²⁷Weber, *op.cit.*, in E.C.Page, *op.cit.* pp 44-45

questo il prezzo con cui si paga la direzione mediante un capo. Vi è questa scelta: democrazia autoritaria (*Führerdemokratie*), organizzazione tipo “macchina” o democrazia senza capo, vale a dire dominio dei “politici di professione” senza vocazione, senza le qualità intime carismatiche che creano appunto un capo»²⁸.

3. Critiche e superamento del modello razionalista

Con gli anni montò una certa insoddisfazione nei confronti degli approcci che intendevano pervenire a teorizzazioni universali²⁹. Sono gli anni della rivoluzione funzionalista e comportamentista nella scienza politica. Ma proprio in merito al comportamento degli uomini in ambito amministrativo, assai si deve al modello cognitivista e al suo principale esponente Herbert A. Simon di cui parliamo solo brevemente. Negli anni in cui la scuola delle scelte pubbliche muoveva i primi passi, Simon elabora la sua ipotesi sulla struttura sociale organizzativa prendendo in considerazione le decisioni prese all'interno di organizzazioni amministrative, sociali e politiche. Mediante le sue osservazioni sviluppa la teoria della *razionalità limitata* (*bounded rationality*) che rimette in discussione la dottrina economica tradizionale secondo la quale i soggetti economici prendono decisioni in modo "ottimale". Gli uomini agiscono in catene tendenzialmente ininterrotte di mezzi e di fini, dove ogni azione serve a prepararne un'altra e queste catene consentono di affermare che, in linea di principio, i comportamenti umani, e nello specifico i comportamenti amministrativi, sono orientati da criteri di *razionalità limitata*, intesa come il limite della capacità umana di raggiungere un determinato grado di conoscenza.

²⁸ Cerroni, *op.cit.*, p. 31

²⁹ *Ibidem* p. 9

Essa è considerata un'alternativa al razionalismo eccessivo della massimizzazione dell'utilità, che non tiene conto dell'incertezza umana riguardo al futuro e dell'interazione degli attori economici in competizione fra loro. La teoria di Simon è finalizzata a sostituire il mitico *homo oeconomicus* con una persona che si comporta realisticamente nelle forme indicate dagli studi empirici in campo sociologico, psicologico ed economico. Simon si fece tanto apprezzare in quel campo, che nel '79 ricevette il Nobel per l'economia per

«la poliedricità dell'impegno scientifico e per la sua opera pionieristica sui processi decisionali in seno alle organizzazioni economiche che costituiscono la base della ricerca moderna sull'economia delle imprese pubbliche e private»³⁰

In materia di processo decisionale nelle organizzazioni, Simon fa notare che non è semplice prendere decisioni razionali in un'organizzazione, a causa di alcuni fattori, che sono:

- la complessità dei problemi;
- la disponibilità di informazioni incomplete e limitata capacità degli individui di elaborare le informazioni.

I soggetti vogliono agire o pensano di agire sulla base di una *razionalità pura* (massimizzazione dei risultati, specialmente dei profitti), ma non hanno mai la piena disponibilità di tutte le informazioni necessarie, né sono prevedibili sempre e comunque i risultati delle loro azioni. Sono gli uomini che attraverso le loro decisioni, determinano il funzionamento delle organizzazioni; per definizione tali decisioni non possono essere assunte in condizione di certezza, dato che i soggetti agiscono sulla base di criteri di razionalità limitata che non permettono di avere una visione completa tanto delle alternative disponibili, quanto delle conseguenze non prevedibili delle loro azioni, le persone adattano costantemente

³⁰ Motivazioni ufficiale dell'Accademia svedese delle Scienze per il conferimento del premio Nobel a Simon in Diz. di Economia, alla voce «Simon Herbert», *op.cit.*

le informazioni e le conoscenze che utilizzano per raggiungere uno scopo. Il proprio sistema cognitivo si adatta alle condizioni mutevoli che caratterizzano l'ambiente naturale esterno, ciò fa sì che le decisioni e le scelte che esse assumono non producano di norma disastri, nonostante siano assunte sulla base di visioni estremamente semplificate della realtà. Altri fattori importanti sono:

- Il tempo limitato a disposizione dei decisori.

Questo privilegia la ripetitività dell'azione, piuttosto che l'affidabilità della notizia su cui basare la decisione.

- le preferenze contrastanti dei decisori riguardo agli obiettivi dell'organizzazione.

Simon chiamò questo insieme di limiti il problema della *razionalità limitata*. Egli scelse questo termine per sottolineare come i decisori cerchino di prendere le decisioni nel modo più razionale possibile, ma non riescono ad essere completamente razionali a causa delle limitazioni che abbiamo elencato.

Sulla scia di Simon si muove il sociologo americano James Thompson, il quale riconosce che non tutte le parti di un'organizzazione operano seguendo questa logica. Il nucleo interno è preposto alle operazioni più consolidate e si sottrae il più possibile alle incertezze ambientali, mentre spetta alle parti esterne dell'organizzazione il compito di garantire l'afflusso regolare e costante di risorse al nucleo interno. Per risorse non si intende solo qualcosa di materiale ma anche tutto ciò che è umano e culturale, come: capitali, macchinari, materie prime, impianti, conoscenze per i prodotti e i servizi. La vulnerabilità di una qualsiasi organizzazione deriva dal bisogno di risorse, che sono controllate direttamente dall'ambiente, il quale usa questo potere per esercitare pressioni di vario genere sulle organizzazioni.

Sorta come fattore di razionalizzazione nell'ambito dei conflitti tra ceti, gruppi etnici ecc., la burocrazia, si trasforma a sua volta, in una somma di strati, caste più o meno solidali tra loro e al loro interno.

L'aspetto crepuscolare della burocrazia prevale in Crozier.

Nell'evoluzione delle forme sociali la burocrazia compare, nel campo dei mezzi, come il più potente quanto ad efficacia ed efficienza in rapporto ai fini dell'azione collettiva.

L'analisi della decadenza della burocrazia, addirittura della sua trasformazione da fenomeno sociale progressivo a fenomeno patologico e regressivo, rappresenta, di sicuro, una delle parti più stimolanti dell'opera di Crozier.

In maniera significativa Crozier definisce la burocrazia come: "un sistema di organizzazione sociale incapace di correggersi in funzione degli errori". La rigidità che la caratterizza la porta sistematicamente a rimuovere la realtà necessariamente dinamica che la circonda. Ne deriva il progressivo disadattamento, l'accumulazione di errori che la rende sempre più incomprensibile e vulnerabile in rapporto al contesto. I tentativi di revisione, in genere, non fanno che aggravare la situazione in quanto, come già accennato, non possono assumere altro che la forma di norme generali ed astratte decise da una direzione centralista completamente incapace di controllare i problemi sui quali pretende di intervenire. Da qui l'inevitabilità della crisi e il pericolo di estinzione che mette in questione, con l'intera organizzazione, anche i privilegi dei diversi strati che la compongono, la loro routine, la loro autonomia e apatia.

Dalla dialettica appena descritta deriva la tendenza dell'organizzazione burocratica ad associare il cambiamento al dramma, alla crisi, al pericolo. Al contrario l'ordinario è fatto di certezze, prevedibilità, sicurezza, indipendenza, isolamento dei singoli e apatia, scarsa partecipazione in rapporto alle finalità globali. In altri termini la normalità è caratterizzata dal timore dell'incertezza.

Nelle aree di incertezza tendono infatti a comparire forme di potere personale, carismatico effettivamente creative, capaci di ridisegnare le relazioni tra le persone, modificare il contenuto e i confini dei ceti, inventare nuove forme di organizzazione, gerarchia sociale e dipendenza, di far crollare antichi miti e

"moderne" certezze (l'organizzazione scientifica del lavoro) entro le quali l'organizzazione si sentiva come a casa propria, incurante della complessità del mondo e della necessaria contestualità di ogni forma di razionalità. E' in questa sorta di "stato di grazia", nel quale l'organizzazione ritrova il contatto con tutta la complessità del reale, che la burocrazia finisce con l'assumere funzioni progressive rispetto al contesto sociale in cui opera. Sennonché questo avviene invariabilmente attraverso un drastico spostamento degli equilibri di potere a favore di un particolare ceto: quello dei dirigenti.

Da qui la preferenza che la parte più attiva di questo gruppo dimostra per i contesti nei quali l'organizzazione viene sottoposta a stress e incertezza e il timore degli altri gruppi indotti a ricercare nell'ambiente dell'organizzazione elementi di protezione e stabilità.

Nell'universo burocratico accade come se, nei periodi ordinari o di routine, il potere dei dirigenti costituissero una sorta di fattore recessivo dell'organizzazione, controllato da tutta una serie di resistenze che vengono improvvisamente meno nei periodi di crisi nei quali il fattore diventa dominante passando dal livello formale al sostanziale, dalla potenza, all'atto. Ma quali sono le forze che, in situazioni di stato stazionario, neutralizzano il potere dei dirigenti ? Il principio di anzianità, l'aura di segretezza che circonda alcune figure professionali subordinate, la centralizzazione delle decisioni, l'egualitarismo e la solidarietà interni alla categoria, il reclutamento dall'"esterno" via concorso, costituiscono altrettanti istituti miranti ad evitare rapporti di dipendenza diretta, faccia a faccia, e costringere così l'esercizio del comando al ricorso alla norma generale, astratta, impersonale. Norma attraverso la quale, come ho già detto, i

vari strati interni all'organizzazione burocratica sono in grado di delimitare uno spazio, più o meno ampio, di autonomia personale che rafforza la loro indipendenza dalle finalità generali e conferisce loro un certo potere contrattuale e una limitata possibilità di partecipazione.

L'organismo burocratico sembra dunque retto da un particolare tipo di regolazione corrispondente ad un universo/ecologia caratterizzati da un cambiamento relativamente lento. Elementi della regolazione sono: la presenza di un potere assoluto di un ceto; la resistenza dei gruppi subalterni; la rigida stratificazione sociale dominata dall'egualitarismo e dalla forte solidarietà interna; la scarsa partecipazione/cooperazione in rapporto ai fini generali; la natura rivoluzionaria, segnata da profonde discontinuità dell'adattamento dell'organizzazione all'ambiente. Il passaggio ad ambienti più dinamici, connesso per esempio, a fenomeni generalmente compresi nel termine globalizzazione, mette fatalmente in crisi l'organismo burocratico e, con esso, una certa forma di regolazione dell'organizzazione sociale. A questo punto, la cosa interessante da comprendere, a mio avviso, è che questo, mentre comporta l'esaltazione della figura del dirigente, pone al contempo in crisi un certo stile della direzione. In questo contesto gli ultimi lavori di Crozier diventano di nuovo particolarmente significativi. Al centro della cultura del cambiamento Crozier pone, oltre al fattore ecologico, proprio la persona con le sue più elementari, naturali, umane attitudini. Si tratta di risorse che, attualmente sempre più preziose, l'ordine burocratico spreca. Mantenendo gli individui confinati nella passività attraverso l'eteronomia delle decisioni che li riguardano più direttamente, costringendo i gruppi sociali subordinati sulla difensiva, come una sorta di profezia che si autorealizza, trova

conferme alla sua ideologia che dipinge gli individui come generalmente incapaci di trovare soluzioni ai problemi, di cambiare, di migliorare. Ma non è il cambiamento in quanto tale che le persone temono. Quello che non sembrano sopportare è il cambiamento manipolato, imposto, che sembra con tutta evidenza destinato a danneggiarli nel nome di un interesse generale astratto e incomprensibile. In definitiva resistono contro il cambiamento che prescindendo da loro, minaccia alla radice la loro identità mettendone in questione la sopravvivenza culturale e, non infrequentemente, anche quella fisica.

Lo studio del fenomeno organizzativo in Francia, non è oggetto di questa tesi, ma abbiamo dovuto soffermarci su Crozier, autore assai originale, non solo per le sue riflessioni – negative - sulla burocrazia, che di certo non appartengono solo a lui, ma per le posizioni fortemente critiche assunte dal professore di sociologia, (Parigi, Harvard, University of California) nei confronti del modello francese. Criticare la burocrazia, se vogliamo lo Stato amministrativo, così come esso è venuto a svilupparsi nel corso nel tempo, in un paese, il suo, la Francia, dove questo apparato è stato eretto a modello, è una “bestemmia”. Ebbene, Crozier l’ha fatto. Più volte nei suoi scritti l’argomento è ricorso

«Quando la Francia si aprirà alla realtà del mondo nuovo, quando si libererà dello spirito dell’*Ancien Régime*, la ricchezza delle sue risorse le permetterà di accrescere il suo dinamismo e la sua creatività a beneficio di tutti», e ancora «Perché i francesi riprendano gusto alla politica non è necessario che gli uomini politici dimostrino la loro onestà mantenendo le loro promesse, ma bisogna che prendano coscienza dei loro limiti facendo promesse mantenibili. Lo Stato burocratico alla francese è ormai completamente arcaico. Oggi un vero Stato moderno deve essere in primo luogo uno Stato modesto che deve mettersi al servizio del pubblico rispettandolo abbastanza da divenire un suo sostegno»³¹.

“L’anello mancante” fra la presa di decisione e l’esito finale nell’analisi delle politiche pubbliche, diventa oggetto di studio da parte di un filone, che ha avuto grande successo nella scienza dell’amministrazione: l’*implementation*. La pianta dell’*implementation research* germoglia, dunque, inizialmente proprio negli Stati Uniti in connessione con le politiche riformatrici avviate dalle amministrazioni democratiche nel corso degli anni sessanta. Gli studi seminali di Pressman e Wildavsky (1973), che esaminavano il tentativo dell’*Economic Development Administration* di promuovere la creazione di posti di lavoro nell’area depressa di

³¹Crozier, *Etat modeste, Etat moderne* Paris, Fayard 1987

Oakland, che ricostruisce la politica rivolta alla “deospedalizzazione” di individui affetti da disturbi mentali in California ecc. L’attenzione degli studiosi è attirata in particolare dalle difficoltà che tali programmi incontrano nell’effettivo conseguimento degli obiettivi dichiarati. Non è un caso che il *leitmotiv* ricorrente di tali analisi sia il fallimento o l’*implementation deficit*³².

Sotto la presidenza Johnson nel 1964 e nel 1967, vennero istituite due commissioni sotto la guida rispettivamente del decano di Harvard Price e dell’imprenditore Heineman, nell’ambito delle quali si sollecitò la diffusione degli strumenti e dei metodi messi a disposizione dall’analisi delle politiche pubbliche al fine di risolvere i problemi più urgenti di natura sociale ed economica³³. I risultati non furono entusiasmanti.

L’implementazione è stata definita come «azioni dirette al raggiungimento di obiettivi posti da precedenti decisioni di *policy*»; «processi d’interazione tra la fissazione degli obiettivi di carattere generale e le azioni mirate a conseguirli»; «fasi della politica pubblica in cui si producono atti ed effetti imputabili ad uno schema normativo di intenzioni». Campioni delle ricerche sull’implementazione sono sicuramente Pressman e Wildavsky che hanno sottolineato l’importanza delle relazioni interorganizzative come fattore responsabile del “fallimento” di molti programmi, osservando, un po’ paradossalmente come quand’anche le probabilità di assenso di ognuna di queste fossero pari al 99% le probabilità di successo finale sarebbero di circa 1 su un milione.....E sono sicuramente numerose le politiche contemporanee che richiedono l’intervento di una pluralità di amministrazioni, connesse tra loro da legami deboli (*loose-coupling*) e nei confronti delle quali controlli di stampo gerarchico non sono di fatto utilizzabili o efficaci, specie quando sia richiesta la cooperazione

³² Rodolfo Lewansky, alla voce «*Implementation*» in Diz. delle Politiche Pubbliche, *cit.*,

³³ Gualmini, *op.cit.*, p. 135

di apparati facenti capo a differenti livelli di governo locali o regionali dotati di poteri autonomi³⁴.

Lo studio dei fenomeni politici e amministrativi con un ottica squisitamente economica o meglio ancora economicista è propria della scuola delle *public choice* (scelte pubbliche).

L'importanza che le *scuola*, ha ricoperto e ricopre nella scienza economica, e naturalmente negli studi sul comportamento della burocrazia è tale che il pensiero dei suoi più importanti esponenti verrà trattato con il riguardo dovuto, nella parte della dissertazione specificamente dedicata alla scienza amministrativa degli Stati Uniti e al pensiero accademico sviluppatosi nei loro atenei, in quanto sebbene la *public choice school*, la *Public Administration*, Il *New Public Management* o la *Business Management* rappresentino dottrine e opere, studiate, ammirate – naturalmente anche criticate – e imitate in tutto il mondo per i modelli economico-organizzativi proposti, sono pur sempre *scuole* frutto di una determinata realtà, quella americana, diffusasi prima nel mondo di lingua inglese, poi nell'Europa continentale e nel resto del globo.

³⁴ Lewansky, *cit.*,

PARTE PRIMA

POLITICA E BUROCRAZIA NEL REGNO UNITO

Capitolo I

MODELLO WESTMINSTER E PRINCIPALI CARATTERISTICHE DELL' ADMINISTRATIVE LAW

1 *Introduzione breve all'importanza e allo sviluppo della common law*

Prima di analizzare la politica, l'amministrazione e le sue procedure, la burocrazia e il suo reclutamento, non possiamo non parlare della forma di Stato e di governo del Regno Unito, del sistema politico inglese delle sue istituzioni (*modello Westminster*, il costituzionalismo, il sistema maggioritario-uninomiale) del diritto amministrativo in Gran Bretagna (diverso dal nostro ad iniziare dal concetto stesso di *administrative law*). Ma ancor prima di ciò, non possiamo sottrarci dal trattare (beninteso senza alcuna pretesa di completezza) della giustizia e del diritto inglese, dei suoi istituti e delle sue tradizioni.

Gli studiosi di diritto comparato sono soliti dividere i sistemi giuridici in *famiglie*. Volendo semplificare di molto il mappamondo giuridico le due grandi *famiglie* che governano il diritto nel mondo sono la *famiglia romano-germanica* e la *famiglia della common law*.

La famiglia romano-germanica (epiteto scelto per omaggiare gli sforzi compiuti nelle università dei paesi germanici oltre che in quelle latine per sviluppare un *diritto comune* sulla base del *Corpus juris civilis* giustiniano) raggruppa i paesi in cui l'ordinamento giuridico rappresenta l'evoluzione del diritto romano. Preponderante come fonte del diritto è la legge scritta, sovente racchiusa in «codici» le cui norme non sono semplici regole di condotta, ma sono legate a preoccupazioni di giustizia e di morale. Per l'importanza che ha avuto il processo di «codificazione» da Napoleone in poi, per i paesi appartenenti alla famiglia si parla spesso di paesi a diritto codificato. Il *diritto dei paesi romanisti* è un diritto elaborato soprattutto per regolare i rapporti fra privati. Il «diritto civile» è stata la sede per eccellenza della scienza del diritto. Altre branche della scienza legale si sono sviluppate dopo e non perfettamente. La famiglia romano-germanica è diffusa nell'Europa continentale (non a caso nei paesi di diritto inglese si indica il nostro diritto anche come *continental law*) e per conseguenza del colonialismo, in America latina, nell'afrika di lingua francese e non solo.

La *common law* - letteralmente diritto comune, nozione da non confondere con quello che i giuristi dei paesi romanisti intendono per *diritto comune*, poc' anzi specificato - comprende oltre al diritto inglese che ne è all'origine dei sistemi legali dei paesi anglofoni, quindi Stati Uniti, Irlanda, i paesi del *Commonwealth*, ovviamente con differenze assai rilevanti fra paese e paese, come dal resto vi sono differenze assai importanti nei paesi *civil law*.

Come per l'espressione *common law*, anche per la *civil law* non vanno fatti errori semantici. *Civil law* non sta per quello che noi intendiamo come «diritto civile» ma è solo l'ennesima espressione che in Inghilterra si usa per indicare il diritto nei paesi latini e germanici.

Il diritto inglese non è puramente semplicemente l'ordinamento del Regno Unito, in quanto tecnicamente l'Ulster, la Scozia, le isole della Manica e l'isola di Man, non sono soggette al diritto «inglese».

La *common law* viene ad esistere e a formarsi con la conquista normanna del 1066 dell'isola ad opera di Guglielmo il Conquistatore. Prima di questo evento epocale per la storia inglese un insieme di *leggi barbariche* chiamate dai comparatisti *diritto anglosassone*, vigevano sull'isola. Ancora ai giorni nostri si continuano vedere giuristi e giudici inglesi invocare e magari applicare leggi del periodo anglosassone³⁵. L'elaborazione della *comune ley* nel gergo normanno (*Law French*) sarà opera delle corti di giustizia regie comunemente chiamate dal nome dove avranno luogo, Corti di Westminster³⁶. Nei secoli le Corti del Re estenderanno enormemente la loro giurisdizione, ma fino al 1875 in teoria (solo in teoria) rimarranno tribunali eccezionali. In linea di principio chi sollecita questo privilegio deve rivolgersi ad un grande dignitario della Corona, il Cancelliere, e

³⁵l'uso della parola *anglosassone* per designare il diritto o le persone inglesi o americane di oggi è giustamente considerato assurdo fuori dal continente europeo René David, Camille Jauffret-Spinozi, *I grandi sistemi giuridici contemporanei* pp.238-239 Cedam 2004

³⁶ *Ibidem*, p 240

chiedergli il rilascio di un *writ*, sulla base dei quali gli organi di giustizia regi possono essere aditi. Ad ogni *writ* corrisponde una procedura, e qui addiveniamo ad una fondamentale distinzione fra diritto inglese e diritto continentale. Per molto tempo i giuristi in terra d'Inghilterra hanno concentrato la loro attenzione sulle procedure legate ai singoli *writ*s. La procedura innanzitutto. *Remedies precede rights*. La *common law* non si presenta come un sistema mirante a proteggere dei diritti; essa consiste essenzialmente in alcune regole di procedura che sono ritenute atte ad assicurare in casi sempre più numerosi la soluzione delle controversie in conformità alla giustizia. Dalla diversa preoccupazioni che animano i giuristi inglesi rispetto i giuristi romanisti, derivano altre forti differenze fra il «nostro» e il «loro» diritto. La necessità di piegarsi ad arcaici e rigidi schemi processuali ha impedito in Inghilterra una recezione di concetti del diritto romano. La complessità e il tecnicismo di queste procedure erano tali che solo la pratica poteva riuscire ad insegnarle³⁷. Ne deriva che una formazione accademica, anche appresa nelle migliori università del regno basata sul diritto romano dava prestigio, e poteva risultare assai utile per la soluzione di una controversia, ma non serviva da sola a vincere una causa. In Inghilterra ancora oggi la formazione di coloro che intendono svolgere le professioni legali resta affidata alla pratica.

La formazione universitaria per un *lawyer*, *judge*, o *magistrate*, ecc, non è mai obbligatoriamente richiesta. Ancora oggi è richiesta la laurea non necessariamente in legge solo per i *barristers*. I *barristers*, sono gli avvocati che patrocinano le cause dinnanzi le corte superiori. La differenza fra *barristers* e *solicitors* si è affievolita da quando quest'ultimi nel 1990 hanno avuto la possibilità di patrocinare davanti le corti superiori. Tuttavia i *solicitors* svolgono funzione di consulenti giuridici, e preparano fascicoli per le cause che saranno trattate dai *barristers*. L'insieme delle norme che regolano le professione forense è detta *lawyers' law*.

³⁷ *Ibidem*, pp. 248-249

Quando parliamo di diritto italiano, francese, svizzero, ecc, la principale distinzione che si fa all'interno del proprio *interna corporis*, è la distinzione fra diritto pubblico e diritto privato. Risulta normale dividere i giuristi innanzitutto fra pubblicisti e privatisti. All'interno della nostra principale partizione, trovano spazio ulteriori distinzioni. Nel diritto privato parliamo di diritto civile e commerciale, di diritto di famiglia. Nel campo del diritto pubblico, si identifica quest'ultimo spesso con il diritto costituzionale, ma poi vi è il diritto amministrativo, il diritto penale, e così via. Niente di tutto questo nel diritto inglese. La dicotomia diritto pubblico-diritto privato, è stata negata a lungo e rimane qualcosa di meramente accademico. I giuristi inglesi si dividono fra *common lawyers* e *equity lawyers*. Questo perché la principale partizione del diritto inglese è quella fra *common law* ed *equity*. L'*equity* è un insieme di rimedi che fino al 1875 sono stati concessi alla giurisdizione del Cancelliere per completare e magari correggere il sistema di *common law*, spesso insufficiente. Quando non c'era modo di condurre in porto un processo, o si arrivava ad un verdetto ritenuto iniquo, i privati secondo le concezioni medioevali avevano la possibilità di domandare al Re, facendo appello alla sua coscienza; il Re tutore della giustizia era legittimato ad intervenire ogni qualvolta la tecnica del diritto fosse difettosa³⁸. Le Corti regie chiuse nei loro vincoli procedurali, non godono di grande libertà di manovra, e i verdetti possono essere giusti solo da un punto di vista formale ma non sostanziale. Qui interviene il Cancelliere che interviene in nome della legge morale, che non dev'essere trascurato dal diritto applicato dalle Corti di *common law*, questo tribunale speciale, non produce nuovo diritto, perché

³⁸ *Ibidem*, pp.268-269

il Cancelliere professa il rispetto per il diritto applicato dalle Corti «*Equity follows the law*»³⁹. L'*Equity* perfeziona nell'interesse della morale, il sistema della *common law* - talvolta arcaico e lacunoso – perfezionandolo.

Importanti nella storia del diritto inglese sono i *Judicature Acts* del 1873-1875, che sopprimono ogni distinzione anche formale fra Corti di *common law* e Corti d' *equity* della Cancelleria: tutti gli organi giudiziari inglesi diventano competenti ad applicare tanto le norme di *common law* che quelle d' *equity*, contrariamente a quanto avveniva in precedenza, quando bisognava andare davanti ad una Corte di *common law*, per ottenere un provvedimento di *common law* e davanti ad una Corte di Cancelleria per ottenere un provvedimento di *equity*⁴⁰.

Come si è potuto capire l' *equity* inglese non corrisponde a ciò che nel nostro ordinamento corrisponde a «l'equità», fonte – indiretta – del diritto, applicabile solo nella misura in cui è richiamata dalla legge, convenendo nel singolo caso che il magistrato giudichi in modo corrispondente ad un sentimento di giustizia aderente alla natura del singolo rapporto, per questo l'equità fu definita giustizia del caso particolare.

La *common law* è diritto giurisprudenziale. Università, dottrina, legge scritta incorporata in codici, non hanno avuto in Inghilterra il ruolo che hanno avuto in continente. Quindi per l'*excursus* (breve), nelle fonti del diritto inglese bisogna partire dalla principale: la giurisprudenza, ciò che si traduce con l'espressione *the decisions of the Court*.

Il termine inglese *jurisprudence* non sta ad indicare «le sentenze», ma designa ciò che nei paesi latini indica la filosofia e la teoria generale del diritto.

Questa è la differenza fondamentale - *rule of precedent* - la posizione della giurisprudenza. Nel nostro sistema giuridico (come quello dell'Europa continentale) la sentenza è vincolante solo nei confronti delle parti circa il rapporto controverso. Ovviamente anche da noi, le sentenze delle Corti più alte (si pensi alle sentenze della Cassazione) hanno un valore morale, e anche un'importanza dal punto di vista psicologico, essendoci in ogni campo dell'agire umano – è il diritto non potrebbe fare eccezione – la naturale tendenza degli uomini ad seguire, imitare, uniformarsi a schemi precedentemente seguiti. Detto questo è bene dirlo: il precedente non assume alcun valore vincolante, da noi vale

³⁹ *Ibidem*, p.269

⁴⁰ *Ibidem*, p.256

ancora la regola del codice di Giustiniano: *non exemplis sed legibus iudicandum est*. Il giudice in Italia non è tenuto a seguire precedenti interpretazioni. Nei paesi *Common law* i giudici sono tenuti ad osservare il principio dello *stare decisis*, vale a dire la regola del precedente giudiziario vincolante. Il giudice deve applicare la stessa massima applicata da altri giudici qualora la fattispecie sia identica; potendosi discostare dal precedente soltanto nel caso in cui pur non essendo mutata la fattispecie, le massime fino ad allora applicate non siano più aderenti alla realtà⁴¹. La creazione giurisprudenziale del diritto. E' legge ciò che il giudice dichiara di essere tale. La Corte crea il diritto, non però liberamente, ma in continuo contatto col passato, e la tradizione continuamente si rinnova.

In una sentenza si trova la *ratio decidendi* il motivo determinante, la ragione per la quale il giudice ha reso la propria decisione (da non confondere con ciò che è *obiter dictum* che ha un valore di persuasione, che dipende dal prestigio del giudice che ha emesso la pronuncia, dall'esattezza della sua analisi, ecc). Se i fatti del caso che un giudice deve decidere non sono esattamente simili, egli distinguerà i fatti del caso specie sottoposto al suo esame da quelli del caso precedente e allora non sarà vincolato, il *distinguishing o teoria delle distinzioni*, evita la cristallizzazione del diritto⁴² pericolo paventato in epoche passate da qualche giurista amante del diritto continentale.

Dopo la giurisprudenza, la teoria classica vede nella legge scritta la seconda fonte del diritto inglese. *Statute law, Act of parliament, delegated legislation*, non farebbero che apportare correttivi al diritto giurisprudenziale, assolutamente dominante. Attualmente anche se la dottrina non è univoca, tale concezione appare superata, perché non più aderente alla realtà, per vari motivi che successivamente elencheremo. Diritto legislativo e regolamentazioni di carattere governativo, rivestono una importanza primaria, proprio nel campo dell' *administrative law*, considerato da molti per molto tempo, un corpo estraneo alle regole del «diritto comune». Proprio per l'approfondimento che l'*administrative law* merita in relazione al tema oggetto nella tesi di dottorato, per ora continuiamo

⁴¹ Temistocle Martines, *Diritto costituzionale* p 99 Giuffrè editore 1997

⁴² David, Jauffret-Spinosi, *op.cit* pp. 306-307

il breve itinerario nelle fonti del diritto inglese, trattando poi con maggior completezza l'importanza della legge scritta.

Accanto alle *decisions of the Court* e alla *Statute law* una terza fonte del diritto inglese è rappresentata dalla *custom* (consuetudine). L'importanza della *custom* è del tutto marginale rispetto alle prime due. Per quanto riguarda le consuetudini locali (discorso diverso andrebbe fatto per quelle commerciali), una consuetudine è tale – cioè è legge – se riveste il carattere di *consuetudine generale immemorabile*. Per essere considerata tale, e quindi per essere giuridicamente vincolante dev'essere provato che essa esisteva già nel 1189⁴³. Nel *constitutional law* vi sono le famose *constitutional conventions*. Ne parleremo quando tratteremo del sistema politico.

Abbandoniamo del tutto l'idea, così diffusa che il diritto inglese sia un diritto consuetudinario. Quest'idea deriva dal fatto di credere, come fanno molti giuristi continentali nella seguente alternativa: o il diritto è un diritto scritto fondato sui codici oppure non lo è, e allora è un diritto consuetudinario. Quell'inglese non è mai stato un diritto consuetudinario: è un diritto giurisprudenziale (*case-law*). Proprio la *common law* ha avuto l'effetto di far sparire dall'isola il diritto consuetudinario⁴⁴ essenza del diritto anglo-sassone (*lex anglie*) dei popoli barbari (vedi *supra*).

Completiamo il quadro delle fonti del diritto nel sistema *common law* parlando della «ragione» e della «dottrina». La *common law* è un sistema aperto fondato sulla ragione, una ragione non chiusa in un sistema logico, razional-positivistico come quello della *civil law*, ma è una ragione qual'è intesa dai giudici, con la preoccupazione essenziale di costruire un sistema coerente di diritto⁴⁵. Per questo i sistemi di *common law*, sono realmente più empirici, e la storia del diritto nel suo evolversi ha dato meno spazio alla legislazione, all'università e alla dottrina. Beninteso esistono opere magistrali di Glanvill, Coke, *et al*, che hanno dignità di

⁴³ *Ibidem*, p.317

⁴⁴ *Ibidem*, p.321

⁴⁵ *Ibidem*

books of authority. La formazione universitaria è sempre più ritenuta necessaria, per le professioni forensi, e i giudici sempre più citano la dottrina. Ma nel continente il diritto è stato pensiero dei professori. In Gran Bretagna il diritto è stato opera dei giudici, ed opera dei giudici è in un certo qual modo anche la costituzione. Nel libro di Dicey *Introduction to the Law of the Constitution*, si legge: « In Inghilterra la costituzione è poco più che la generalizzazione dei diritti individuali che le corti garantiscono agli individui». La costituzione è dunque, in larga misura la giurisprudenza delle corti inglesi. Sono i giudici di *common law* i guardiani della vita e dei beni, non il Re.⁴⁶

Il confronto viene immediato con la Francia, segnata dall'esistenza di una nobiltà di toga legata al potere politico e alla monarchia: la «robe» francese è amministrativa e dipendente dal Re; la nobiltà inglese è invece, indipendente dal Re e la magistratura al Re si contrappone⁴⁷

2 *Il costituzionalismo inglese ed il suo “mito” politico*

L'espressione «costituzione inglese» indica diverse cose. In primo luogo un tipo di sistema politico, ormai divenuto un modello il cosiddetto «modello Westminster», di cui ci occuperemo nel prossimo paragrafo. In secondo luogo l'espressione indica un peculiare equilibrio tra i poteri. Il grande divulgatore di questa accezione di «costituzione inglese» è stato Montesquieu, nel celeberrimo capitolo dell'*Esprit des lois*, intitolato appunto, *Della Costituzione dell'Inghilterra*. La tesi è nota: la peculiare configurazione dei poteri, limitati a vicenda, finiscono per garantire quella sicurezza e «libertà di spirito» che è, secondo Montesquieu, la base della libertà⁴⁸.

⁴⁶ Giorgio Rebuffa, *Le radici della costituzione inglese* in *Materiali per una storia della cultura giuridica*. Anno XXXVI, n.2 dicembre 2006

⁴⁷ *Ibidem*,

⁴⁸ *Ibidem*,

Il Regno Unito non ha una costituzione scritta. Vi è la presenza di tutta una serie di testi di rango costituzionale, che menzioniamo con breve commento.

- *Magna Charta libertarum* – 1215 –

Complesso di concessioni accordate dal Re d'Inghilterra Giovanni senza terra al clero, e alla nobiltà, che attraverso il Gran Consiglio, poteva controllare la Corona. Si riconosceva il diritto dei nobili a non essere processati arbitrariamente.

- *Petition of Rights* – 1628 –

Testo presentato dal parlamento inglese a Carlo I nel 1628 per rivendicare la competenza parlamentare nella determinazione di nuove tasse e per protestare contro gli arresti arbitrari e l'incondizionato controllo della corona sull'esercito.

- *Bill of Rights* – 1689 –

Atto del parlamento con il quale dichiarato decaduto il sovrano Giacomo II Stuart, vennero imposti precisi limiti alle prerogative regie affermando che anche il sovrano è sottoposto alle leggi del proprio paese, e rivendicando al parlamento il controllo sulle finanze dello Stato.

- *Act of Settlement* – 1701 –

- *Statute of Westminster* – 1931 –

- *The Crown Proceedings Act* – 1947 –

- *Parliament Act* del 1911 novellato nel 1949

- *Life Peerrages Act* – 1958 –

- *House of Commons Disqualification Act; Ministers of Crown Act* – 1975

- *Representations of the People Act* del 1983 novellato dal *Political Parties, Elections and Referendum Act* del 2000, di seguito *PPER Act*.

L'Act del 2000 introduce una disciplina che impone numerose condizioni e controlli all'azione dei partiti che concorrono alla competizione elettorale. Si tratta di una innovazione alla cui origine vi sono motivazioni sia di politiche che tecnico giuridiche. Fra le motivazioni politiche della riforma vi è in primo luogo quello di recuperare fiducia dei cittadini votanti e nel corretto svolgimento delle competizioni elettorali britanniche⁴⁹.

- *Il Government of Wales, il North Ireland Act e lo Scotland Act* - 1998 -

Le 3 leggi hanno dato vita specie per la Scozia alla *devolution*, mandando in soffitta una volta per tutte le leggi anche secolari che regolavano i rapporti fra Londra e le altre *nations* del Regno unito. Ne parleremo ampiamente quando affronteremo quella che è una caratteristica dell'amministrazione britannica, il *self-government*.

- *Human Rights act* – 1999 –

Il lettore ricorderà come nel precedente paragrafo è stato descritto (brevemente) le forti differenze anche di interpretazione della legge che vi sono fra il giurista inglese e il giurista continentale. Le differenze pur permanendo si sono fortemente attenuate proprio dopo la ratifica della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, avvenuta attraverso l'approvazione dello *Human Rights Act*. Per effetto di tale legge e del precedente *European Communities Act* del '72 è stato sancito il primato della *community law* sulle leggi inglesi. Prima vi era un approccio di tipo negativo, i cittadini potevano dire e fare tutto ciò che volevano, alla sola condizione che la loro condotta non fosse

⁴⁹ L. Fabiano, *op.cit.* p. 2

contraria alla *common law*⁵⁰. Al fine di assicurare la supremazia del diritto comunitario, i giudici inglesi hanno fatto ricorso a regole interpretative diverse da quelle tradizionalmente applicate, interpretando direttive e regolamenti con i criteri propri della Corte di Giustizia europea. Come sottolineato da Lord Denning « just as in Rome, you should do as Rome does. So in the European Community, you should do as the European Court does »⁵¹. Lo *Human Rights Act* rafforza questo principio laddove si dice che il giudice deve cercare il più possibile d'interpretare la legge inglese conformemente ai diritti stabiliti dalla Convenzione. Nel realizzare questo compito egli deve tenere conto delle decisioni della Corte Europea dei diritti dell'uomo⁵².

- *Constitutional Reform Act – 2005 –*

Ha istituito una Corte Suprema per il Regno Unito la quale assume su di sé le funzioni precedentemente incarnate dal *Judicial Committee of the Privy Council*, di giudice supremo delle cause della *devolution*, giudicando in ultimo grado e in via definitiva, le questioni concernenti conflitti di competenza⁵³.

In materia costituzionale occorre tener conto delle famose *constitutional conventions*, consuetudini che limitano il potere del monarca. La Corona presenta un valore simbolico dell'identità nazionale e i poteri riconosciuti ai suoi titolari sono essenzialmente formali (c.d. *prerogative*) e vengono esercitati dal governo⁵⁴.

Il Consiglio privato della Corona (*privy council*) è l'organo in cui il sovrano adotta formalmente certi provvedimenti normativi che in realtà sono decisi dal governo (*Orders in Council*)⁵⁵.

La Regina deve prestare il proprio assenso (*Royal assent*) affinché un progetto di legge possa divenire legge; esiste una *constitutional convention* in base alla quale ella presta sistematicamente il suo assenso ai progetti di legge, che sono stati regolarmente votati dalla *House of Commons* e dalla *House of Lords*. La Regina è in linea di principio libera di scegliere e di nominare i ministri del suo governo; in base ad un'altra *constitutional convention*, ella nomina quelli i cui nomi le sono indicati dal Primo Ministro⁵⁶, per consuetudine è nominato a tale carica dal sovrano il *leader* del partito che ha vinto le elezioni. Di fatto il sovrano avrebbe una certa discrezionalità solo nel caso nel post-elezioni, non vi fosse una maggioranza certa, ipotesi assai remota in Gran Bretagna.

Il Regno Unito rappresenta a livello mondiale quasi un'eccezione, nel non avere una costituzione scritta. L'espressione «costituzione inglese» indica un precipitato di tradizioni, usi, di pratiche, il cui risultato finale è un provvidenziale equilibrio che fa trionfare le «buone consuetudini». Questa accezione è propria degli

⁵⁰ David, Jauffret-Spinosi, *op.cit* p. 313

⁵¹ *Ibidem*, p.315

⁵² *Ibidem*, p.316

⁵³ Ilenia Raggiu, *Aspetti recenti della devolution nel Regno Unito: uno stato territoriale «a metà» tra occasionalismo riformista, asimmetria e pax partitica.*

Lavoro svolto con N.Burrows, M.Fletcher, T.Mullen, A. Tomkins, della School of law-University of Glasgow. *Le Regioni* anno XXIII, n.6, dicembre 2005

⁵⁴ Giuseppe De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato* p. 488, Sesta edizione Volume I Cedam 2004

⁵⁵ *ibidem*, p.488

⁵⁶ David, Jauffret-Spinosi, *op.cit* p. 319

avversari delle costituzioni scritte, di cui massimo campione è Edmund Burke nello scritto del 1790 *Reflections on the French Revolution*⁵⁷.

3 *Il modello Westminster : Governo e teoria del mandato.*

Della Corona si è detto nel precedente paragrafo, e *brevitatis causa* si può semplicemente dire «la Regina regna ma non governa». Passiamo ad esaminare il governo, il parlamento, il sistema elettorale, i partiti, il bipartitismo ed altre caratteristiche del sistema britannico.

Quando parliamo di governo occorre fare una distinzione fra *Cabinet*, presieduto dal Primo Ministro e comprendente i responsabili dei principali dicasteri (*Senior Ministers*), alcuni ministri senza portafoglio (*non departmental Ministers*) più altri ministri di cui si può ritenere utile la presenza da parte del *Premier*. Questa parte del governo (*Inner Cabinet*) è il vero organo d'indirizzo, il governo in senso lato (*Government*) comprende anche numerosi ministri estranei al gabinetto e che quindi non discutono deliberano sull'indirizzo⁵⁸. Ulteriori distinzioni interessano i membri del governo che si dividono in *Ministers of State*, che dirigono i ministeri e *Secreteraries* preposti ad un *office*. I *Junior Minister* coadiuvano il proprio *Cabinet Minister* nel lavoro amministrativo e dirigono settori particolari del *Department* cui fanno capo. I *Parliamentary Secretaries*, funzionari con compiti d'informazione parlamentare, i quali ragguagliano il ministro sui lavori della camera a cui non hanno accesso. La necessità di consulenze, analisi e assistenza ai fini di una più puntuale attività del gabinetto è assolta dal *Cabinet Secretariat* – ramificazione del *Cabinet office* – la cui sovrintendenza è affidata al *Permanent*

⁵⁷ Rebuffa, *op.cit.*

⁵⁸ De Vergottini, *op.cit.* p.489

Secretary. I compiti del *Cabinet Secretariat* riguardano la predisposizione della documentazione inerente i temi di discussione fra i membri del *Cabinet* e la convocazione di quest'ultimi, la compilazione – in accordo col *Premier* – dell'ordine del giorno e dell'agenda delle *political issues*, la verbalizzazione delle sedute e la conservazione di tali atti, la verifica sulla corretta esecuzione delle delibere adottate, la preparazione di pareri per il Primo Ministro. Quest'ultima attribuzione ha fatto ipotizzare che il *Cabinet Secretariat* si andasse connotando come dipartimento o ufficio esclusivo del Primo Ministro⁵⁹. Il *Prime Minister* ha una posizione di netta preminenza rispetto ai membri del governo. Egli è politicamente “forte”, anche perché è il *leader* del partito più forte. Il governo dispone pienamente dell'ordine del giorno della *House of Commons* quindi è in grado di predisporre i tempi precisi in cui devono contenersi i dibattiti ed effettuarsi le votazioni. Il programma governativo è preparato dal governo ed è contenuto nel discorso che ogni anno la Regina legge all'inizio della sessione della *House of Commons*. Tale programma di massima è puntualmente attuato tramite approvazione da parte della maggioranza delle proposte (*bills*) governative⁶⁰. Spetta al governo il potere di scioglimento anticipato della camera elettiva, che viene esercitato sia quando la gravità della situazione politica mette in pericolo la stabilità della maggioranza parlamentare del governo, sia quando il Primo Ministro ritenga che l'elettorato è favorevole al suo partito e quindi intravede la possibilità di rafforzare la sua maggioranza⁶¹.

⁵⁹ *Ibidem*,

⁶⁰ *Ibidem*, p. 490

⁶¹ *Ibidem*,

La consueta lettura dell'esperienza inglese propone la democrazia in quel paese come democrazia "immediata"⁶², capace di eleggere direttamente un *leader* e un governo. La democrazia "immediata" è solo una metafora. Formalmente non esiste alcuna elezione diretta del premier. Solo per consuetudine alla guida del governo viene chiamato il *leader* del partito di maggioranza. Formalmente «il Re può in qualsiasi momento rigettare il governo. Ma l'esercizio di questo potere, in conformità con l'asserito potere personale del monarca e in opposizione ai desideri del parlamento e ultimamente dell'elettorato, è da ritenersi incostituzionale⁶³ » *Prime Minister* viene designato dopo le elezioni il capo del partito di maggioranza. Tuttavia questa non è una regola fissa. La sostituzione della Signora Thatcher nel 1990 non avvenne dopo una sconfitta elettorale, ma solo per una "resa dei conti" interna al partito conservatore.

Episodi analoghi, sostituzioni dovute a malattie spesso diplomatiche o ad abbandono del *leader*, sono accaduti piuttosto frequentemente in Inghilterra. Nel 1905 dopo le dimissioni del primo ministro Balfour si crea il governo liberale guidato da Campbell; nel 1908 Asquith senza passare per elezioni sostituisce Campbell; nel 1935 Baldwin prende il posto di Macdonald; nel 1937 Chamberlain prende la poltrona di Baldwin; nel 1956 Eden si ritira ed entra in carica Macmillan⁶⁴; Di recente c'è stata la "staffetta" Blair-Brown.

Deve esserci una continuità fra primo ministro e partito. Tony Blair non ha avuto nessuna difficoltà a sciogliere la Camera nel 2001 e nel 2005 anticipatamente. Ma se la Thatcher nel 1990, avesse chiesto lo scioglimento, la Regina cosa avrebbe risposto?

Probabilmente avrebbe negato uno scioglimento non voluto da un parlamento che voleva mandare "a casa" la lady di ferro, non mandare il paese alle elezioni.

Se l'asse leader-partito come il più delle volte succede non è incrinato, il leader del partito di maggioranza gode davvero di ampie facoltà decisionali. L'equilibrio

⁶² Prospero, *I sistemi politici europei* .p.11 Newton 1997

⁶³ *The Laws of England* Vol 14 citato in Prospero, *op.cit.*p.12

⁶⁴ *Ibidem*,

classico dei poteri sembra vacillare dinanzi al ruolo direttivo svolto dal primo ministro dietro la cui raccomandazione la corona procede alle più importanti nomine giudiziarie. La singolare posizione di preminenza del primo ministro gli riserva la segnalazione alla regina dei nominativi per la carica di arcivescovo, vescovo e decano della Chiesa anglicana (cosa ancora più interessante quando il potere è esercitato da un laburista o da un cattolico), e la indicazione dei membri del consiglio della corona.

Quando il premier dispone di una maggioranza compatta e guida perciò il suo partito senza problemi diventa il vero signore della vita parlamentare. Qualcuno lo ha dipinto come un “un Re senza corona”⁶⁵.

Il sistema inglese prevede il voto di sfiducia (*vote of non confidence*). Ma è assai rara la circostanza per cui un governo viene allontanato in seguito al ricorso al voto di sfiducia⁶⁶. Nel 1979 è presentata una formale mozione di sfiducia da parte del parlamento contro il governo del laburista Callaghan, l’ultima formale mozione di sfiducia risaliva nientemeno al 1929 (sempre contro un laburista). Il mutamento della compagine governativa avviene in seguito ad elezioni o in seguito a mutati rapporti di potere interni al partito di maggioranza. quando si rompe il “cordone ombelicale” fra il premier e la sua maggioranza quest’ultimo deve tremare. In generale i singoli parlamentari anche per propri interessi di bottega hanno tutto l’interesse a sostenere il proprio capo partito che nel caso inglese è anche capo del governo.

I *peones* volteranno la schiena al premier con improvvisa ferocia quando i sondaggi rivelano che la personalità del loro *leader* è diventata un costo politico

⁶⁵ *Ibidem* p.21

⁶⁶ *Ibidem* p.22

permanente. Meglio scaricare il capo immediatamente e rimpiazzarlo con qualcuno che presenterà il programma del partito con una faccia più gradevole alle prossime elezioni⁶⁷. Ne ha fatto le spese anche un personaggio tanto autorevole quanto autoritario nel tratto caratteriale come Margaret Thatcher, la quale pur avendo fatto vivere al conservatorismo inglese momenti “magici”, amata o anche odiata per il suo forte anticomunismo ma comunque vincente in quel periodo (siamo nel 1990 e l’Unione Sovietica era agonizzante) dopo 11 anni di “trono” fu costretto ad “abdicare” dal suo stesso partito, quando i *peones* conservatori ebbero sentore di sconfitta elettorale.

Il primo ministro è tale perché *in primis* lo vuole il popolo che pur restando in sistema parlamentare sceglie indirettamente un primo ministro laburista dando la maggioranza ai laburisti, sceglie uno conservatore dando la maggioranza ai conservatori. Una prassi politica inglese sempre assai invidiata da noi paese di “mandati esplorativi”, governi “balneari” dove specie alcuni anni fa anche a distanza di settimane dalle elezioni, non si sapeva il nome del Presidente del Consiglio perché i partiti non si erano messi ancora d’accordo sul nome, ma torniamo alla Gran Bretagna.

Il potere di un *leader* parlamentare quando il parlamentarismo è quello *british* può sembrare maggiore di quello di un presidente in un regime presidenziale. Le costituzioni parlamentari non hanno mai avvertito la necessità di limitare la durata del mandato del primo ministro e *leader* come la Thatcher e il cancelliere Kohl sono rimasti a molto più a lungo di quanto non sia permesso ai presidenti di tante repubbliche presidenziali. Spesso si parla degli anni 80 come gli anni del binomio

⁶⁷ Bruce Ackerman, *La nuova separazione dei poteri*. p 34 Carocci 2003.

Thatcher-Reagan per le note affinità ideologici fra i due statisti, di cui parleremo più avanti. Ma al tempo delle dimissioni della Lady di ferro ottobre 1990, Reagan non era più alla casa bianca da più di un anno e mezzo né avrebbe potuto esserlo visto che era scaduto il secondo mandato. E dobbiamo considerare anche il fatto che quando la Thatcher divenne primo ministro in seguito alle elezioni del 1979, Reagan era ancora governatore della California.

Tutto questo potere nelle mani del primo ministro può apparire un paradosso, trattandosi di parlamentarismo. Il paradosso evapora nel momento in cui ci si ricordi quanto poderosi siano i condizionamenti che vengono imposti al *leader* parlamentare da parte del partito politico. Nonostante l'apparenza di un potere illimitato il Primo Ministro è soggetto a una specie di plebiscito continuo da parte sia dei *peones* del suo proprio partito, sia da parte dei *leaders* concorrenti dei partiti di coalizione⁶⁸.

La dottrina del mandato richiede una precisazione: non sono gli elettori a esprimere immediatamente un governo di legislatura e il suo *leader*. Sovrano è il partito che possiede la maggioranza parlamentare⁶⁹. Malgrado gli esiti estremi cui si vorrebbe spingere la teoria del mandato, il primato del premier che inghiotte anche la collegialità del gabinetto non comporta una immediata riconducibilità del governo del premier, a una variante del presidenzialismo⁷⁰. Il governo anche quando il piglio decisionista della Thatcher rimuove ministri non più graditi e cerca un collegamento con l'opinione pubblica saltando i molteplici canali della decisione, non è riconducibile alla solitudine del presidente eletto direttamente dai cittadini. Il gabinetto, in quanto emanazione dello stato maggiore del partito,

⁶⁸ *Ibidem*, p.38

⁶⁹ Prospero, *op.cit.*p.25

⁷⁰ *Ibidem*, p.25

esercita un peso sull'azione del governo. Si tengono riunioni periodiche per appianare i contrasti interni e imporre la risorsa irrinunciabile della collegialità del governo⁷¹.

Che l'opinione pubblica non sia il più ravvicinato interlocutore del premier dal resto ha dovuto sperimentarlo a proprie spese proprio la Thatcher, in quanto il gruppo conservatore allontanandola dal potere ha voluto ribadire che esiste un punto oltre il quale nessuna teoria del mandato può spingersi: il controllo del partito sul *leader*, anche quello più influente e decisionista⁷². Blair è stato invisato all'opinione pubblica britannica per la guerra in Iraq, o per le dispute con il *broadcast* di Stato BBC, o la discussa devoluzione a favore della Scozia ma ha retto dieci anni perché la fronda interna laburista non è divenuta maggioranza.

Il partito, un elemento centrale per ogni democrazia. Ma che assume ruoli diversi in contesti diversi. Il sistema politico inglese ha elementi comuni con il sistema politico americano. Entrambi nelle reciproche differenze costituzionali - monarchia parlamentare da un lato, repubblica presidenziale dall'altro - producono governanti forti ed autorevoli, hanno la stessa legge elettorale, che produce il bipartitismo, ma la forma partito in Gran Bretagna e in generale in Europa, è assai diversa da quella degli Stati Uniti. Ed è proprio questo che andiamo ad analizzare in successivi paragrafi.

4. *Modello Westminster: Sistema elettorale e bipartitismo*

Centrale nella caratterizzazione di un sistema politico di un paese è il suo sistema elettorale. Certamente quando parliamo del «modello Westminster»,

⁷¹ *Ibidem*, p.25

⁷² *Ibidem*, p.25

parliamo di tante cose, perché tante cose lo compongono. Il Regno Unito è una monarchia costituzionale, e delle prerogative del sovrano si è detto (vedi *supra* § 2). E' un esempio di governo parlamentare, «premierato forte», molti dicono. E' proprio il “combinato disposto”, fra parlamentarismo e sistema elettorale maggioritario, l'essenza del sistema politico Westminster. Il perché è presto detto. I sistemi politici, si differenziano in prima istanza fra di loro, a seconda del sistema elettorale adottato. Se cambia – specie in modo radicale – la legislazione elettorale, muta in modo ineluttabile il regime (*latu sensu*) politico.

Il principio maggioritario si realizza quando la totalità dei seggi in palio (uno o molteplici) in un determinato collegio viene attribuita secondo la volontà della maggioranza degli elettori.

Il sistema maggioritario ha prevalso a lungo fondandosi su di un'ampia tradizione teorica.

Sostenuto da Aristotele venne giustificato dai giuristi romani con l'argomento della finzione (*quod maior pars curiae efficit, pro eo habetur ac si omnes egerint* = la decisione presa dalla maggioranza dei senatori vale come se fosse approvata da tutti), nel presupposto che sia impossibile raggiungere l'unanimità delle scelte e delle decisioni⁷³. Sostanzialmente identica fu la giustificazione dei giuristi medioevali. Anche J.J. Rousseau, teorico della volontà generale sostenne che «la voce del più gran numero obbliga sempre tutti gli altri»⁷⁴. Il principio maggioritario ben si conciliava con la sua idea di democrazia totalitaria. Nell'epoca moderna il giurista francese Adhèmar Esmein fu uno dei suoi più decisi sostenitori, né fissò in questi termini la legittimità: «se il paese intero costituisse un solo collegio elettorale, la maggioranza avrebbe il diritto di nominare tutti i deputati, come esso nomina il titolare o i titolari del potere esecutivo, là dove questo è designato dal suffragio popolareNon si ha in questo sistema anche spinto all'estremo nessuna ingiustizia verso la minoranza giacché la maggioranza non ottiene che il suo diritto e niente più»⁷⁵.

I critici del sistema rilevarono però che, assicurando la vittoria alla maggioranza e negando alla minoranza una parte della rappresentanza esso portava secondo le

⁷³ Alla voce “Elezioni” *Enciclopedia De Agostini* p.292

⁷⁴ *Ibidem*, pp.292-293

⁷⁵ *Ibidem*, p.293

parole di Gaspare Ambrosini⁷⁶ «in concreto al disconoscimento o comunque alla non applicazione del principio dell'uguaglianza»

La rappresentanza in parlamento delle minoranze può essere frustrata in termini di seggi. Ben nota è la situazione dei liberaldemocratici in Gran Bretagna che pur conquistando 1/6 o anche un 1/5 dell'elettorato ha un numero di seggi in parlamento talvolta risibile.

Ma anche la maggioranza "popolare" può farne le spese e non diventare maggioranza parlamentare. Per esempio in Inghilterra nel 1974 i laburisti conquistarono il governo con il 37,2% del voto contro il 39,9% dei conservatori.

Ancora peggio in Nuova Zelanda dove nel 1978 e nel 1981 quindi per ben due volte fu il partito arrivato secondo ad avere una maggioranza assoluta dei seggi⁷⁷.

Dicevamo la proporzionale "fotografa" il paese, nella sua situazione reale.

La proporzionale serve a tutelare le minoranze che si garantiscono in tal modo una rappresentanza. Con la proporzionale non si vince tutto, ma non si perde neppure tutto. A questo vantaggio, però, fa da contr'altare il maggiore difetto del sistema, che è chiaramente visibile anche solo osservando la nostra storia politica in tempi recenti. La proporzionale senz'altro favorisce la frammentazione politica. Sono quasi sempre necessari governi di coalizioni.

Un sistema politico può essere classificato sulla base di più parametri, oltre a quello elettorale, vi è il parametro della coesione sociale. In base a questi parametri Sartori divide i sistemi politici in 2 categorie:

1. Sistema forte

Con sistema elettorale uninominale-maggioritario, una società stabile, basata su un "accordo sui fondamenti" largamente condiviso. L'incontro tra queste due

⁷⁶ *Ibidem*, p.293

⁷⁷ Giovanni Sartori, *op.cit.* pp. 92-93

realtà porta ad una semplificazione del sistema politico dove i partiti si riducono per numero (tendenzialmente a due).

2. Sistema debole

Con sistema elettorale proporzionale, che applicato ad una società con marcate distanze sociali ed un alto grado di conflittualità genera un sistema multipartitico che tende a polarizzarsi sulle estreme (*pluralismo polarizzato*). Non necessariamente i sistemi proporzionali portano sempre e comunque all'ingovernabilità, anche se questa è assai più presente nei paesi proporzionalisti. L'azione di governo è spesso frustrata da beghe interne ai partiti, i quali litigano talvolta tutt'altro per questioni di "alta politica". Anche nei sistemi maggioritari il primo ministro può avere un difficile rapporto con la forza politica che lo sostiene (pare assai opportuno ricordare lo scontro Tony Blair e la fronda interna del suo partito laburista), ma siamo ben lontani da situazioni di tipo italiano.

Per massimizzare i propri consensi più partiti si fanno la guerra per conquistare il governo, magari gli stessi partiti che poi saranno costretti a stare insieme per governare. Conseguenza logica è l'instabilità *ab intra* dei governi, il che riduce l'efficacia degli stessi. Le correzioni al sistema proporzionale con clausole di sbarramento fissate al 3-4-5%, per accedere al parlamento, hanno lo scopo di mitigare gli "effetti collaterali" di questo sistema.

Il sistema maggioritario classico, assolutamente predominante nei paesi anglosassoni presuppone il collegio uninominale. Il collegio uninominale è semplicemente il collegio nel quale vi è un solo eletto. Il collegio uninominale è definito negli Stati Uniti come in altri paesi anglosassoni *Single member district*. I sistemi maggioritari a collegio uninominale si suddividono in due sottotipi: Turno

unico e doppio turno. Al sistema maggioritario uninominale classico è stata apportata un'importante modifica con l'introduzione del "doppio turno con ballottaggio". Tale sistema è usato quasi sempre in associazione al collegio uninominale. Nel caso nessun candidato superi la soglia del 50%+1 dei voti i candidati più votati generalmente i primi 2 accedano da soli ad un secondo turno, in gergo si usa dire che vanno al "ballottaggio".

La seconda votazione si ripete in genere a distanza di una settimana o due. Un tale sistema, che al primo turno può anche funzionare come *majority system* (richiesta di maggioranza assoluta o qualificata) mira appunto a introdurre vantaggi del *plurality system* (richiesta di maggioranza semplice o relativa per seggio in palio) in un sistema pluripartitico⁷⁸. Tale sistema elettorale è in vigore in Francia ed è una delle peculiarità del sistema politico del paese. È importante precisare che accedono al secondo turno non necessariamente i 2 candidati più eletti ma tutti coloro che superano la soglia del 12,5% dei voti espressi al primo turno. Tale regola non vale per le presidenziali, dove l'Eliseo è conteso solo dai 2 candidati più votati.

Si parla spesso di doppio turno "alla francese", così come si parla di semipresidenzialismo "alla francese". Queste varianti al maggioritario classico sono presentati da alcuni come Sartori come correttivi migliorativi del maggioritario anglosassone. Si presentano diversi candidati al primo turno; comunisti, socialisti, verdi, centristi, liberali, estrema destra, ecc. Brevemente esponiamo le tesi "sartoriane": «l'elettore conosce i risultati del primo voto, può perciò calcolare le possibilità di vittoria dei candidati rimasti in lizza e può perciò calcolare le possibilità di vittoria dei candidati rimasti in lizza è sicuramente un elettore impegnato in un "voto razionale"». Il succo è che mentre qualsiasi sistema elettorale inteso a contenere la proliferazione dei partiti in qualche modo comprime le scelte degli elettori, il doppio turno trasforma una coercizione in una scelta intelligente⁷⁹, ma non solo il professore della *Columbia university* prosegue asserendo che la seconda scelta diviene una "scelta razionale" anche per i partiti « infatti dopo il primo turno i partiti entrano in una contrattazione di scambi razionali" nella quale segnalano l'uno all'altro che il "mio" candidato si ritira nel collegio A se il "tuo" candidato si ritira dal collegio B...», in ultima analisi il doppio turno « punisce la politica ideologica e premia la politica pragmatica »⁸⁰. Il "gioco di scambi" è chiaramente positivo⁸¹.

La tesi presta il fianco a molte critiche. Innanzitutto i proporzionalisti hanno sempre criticato il maggioritario perché non rappresentava le minoranze adeguatamente (talvolta non le rappresenta per niente), questa critica può essere

rivolta al tempo stesso al maggioritario a doppio turno. L'esempio francese è eloquente. Diverse volte Jean Marie Le Pen ha portato il suo partito il Fronte Nazionale al 13-14% dei voti ma all'assemblea nazionale i deputati erano al massimo uno o due. Si potrebbe obiettare che non sia un difetto ma un pregio per un sistema politico quello di avere una legge elettorale che "tagli fuori" i partiti estremisti. Ma se questo è un pregio perché non riconoscerlo al sistema anglosassone basate sul turno unico.

Sartori parla di voto razionale, al secondo turno da parte dell'elettore. Facciamo un esempio: Io sono comunista. Ma nel mio collegio elettorale al ballottaggio sono arrivati un gollista e un socialista. Con razionalità sceglierò il candidato socialista perché comunque più vicino alle mie idee politiche rispetto al candidato di destra.

Ma il richiamo al voto "utile" come si usa dire anche in Italia non è certo una prerogativa francese. Nelle elezioni del 1996 Berlusconi invitava gli elettori a votare il *Polo della libertà* piuttosto che la Lega di Bossi (al tempo non alleata di *Forza Italia*) perché in tal modo si poteva battere la sinistra.

⁷⁸ Marotta (a cura di) alla voce *Sistemi elettorali* in *IL Dizionario di politica* op.cit.

⁷⁹ Sartori, *op.cit.* pp.78-79

⁸⁰ *Ibidem*, p 79

⁸¹ *Ibidem*, p 79

Nel 2001 i candidati dell'*Ulivo* invitavano i potenziali elettori di *Rifondazione Comunista* a votare per loro, piuttosto che per il partito di Bertinotti almeno nei collegi uninominali, paventando il rischio che la fedeltà al loro partito favorisse Berlusconi.

Negli Stati Uniti se tutti quelli che nel 1992 votarono Perot avessero votato per Bush, le elezioni sarebbero state vinte da quest'ultimo.

Infine c'è la questione della negoziazione fra i partiti nell'intervallo fra il primo e il secondo turno. In questo caso quel che Sartori chiama "scambio razionale" può assumere facilmente le sembianze di un *horse trading* (letteralmente «mercato dei cavalli») espressione che possiamo riportare come "mercato delle vacche" fra partiti. Un problema che non si pone nel turno unico inglese o americano.

I sistemi maggioritari a turno unico sono definiti nei paesi di lingua inglese *first past the post*, FPTP. La scienza politica ne parla sovente come di un sistema a «collegi uninominali con elezione a maggioranza semplice», espressione più dettagliata, ma eccessivamente ingombrante⁸². Vince il candidato che ottiene la maggioranza relativa (indipendentemente da quanto questa sia "relativa") Gli elettori che votano il candidato arrivato secondo come numero di preferenze, anche se avesse avuto un solo voto in meno, non vengono rappresentati secondo una massima spesso riportata «*winner takes all*» Il sistema maggioritario non "fotografa" la situazione. Se in tutti i collegi si presentassero 5 candidati e sempre quello appartenente allo stesso partito ottenesse il 20%+1 di voti, quel partito avrebbe ottenuto il 100% di seggi. Ovviamente questa è solo un ipotesi accademica assai poco probabile nella realtà, la rappresentanza non viene mai distorta fino a questo punto, ma come avremo modo vedere in seguito negli Stati Uniti, in Canada, nel Regno Unito generalmente il partito che ha la maggioranza quasi sempre assoluta in parlamento ha quasi sempre la maggioranza relativa nel paese. La non esatta corrispondenza fra assemblea elettiva e desideri di un paese è stata il motivo base che ha fatto conquistare terreno al proporzionale a scapito del maggioritario uninominale dalla seconda metà dell'800.

J.S. Mill, il giurista Hare, l'economista Neville si batterono tutti per il principio dell'equivalenza dei voti "un uomo un voto". Dal 1919 il sistema proporzionale trova spazio nei sistemi europei

⁸² Robert A. Dahl, *Sulla democrazia* pp. 139-140 Laterza 2003

addirittura in molti di questi (Germania, Finlandia ecc.) venne introdotto in costituzione. In Italia proprio venne introdotto senza mutamenti allo Statuto Albertino proprio nel 1919. Il mutamento del sistema elettorale assieme anche ad altre circostanze storiche (il sogno suscitato dalla rivoluzione d'ottobre) permise al partito socialista di entrare in parlamento con 156 deputati!

Il diritto elettorale-politico è l'anello di congiunzione fra diritto pubblico e scienza politica. Nel meccanismo che permette, la traduzione dei voti in seggi, legge, comportamento elettorale dei *voters* e dei partiti, geografia politica, statistica, teoria dei giochi, si mescolano nell'affascinante mondo dei sistemi elettorali. Per scienza politica si intende lo studio dei fenomeni con il metodo delle scienze empiriche⁸³. Il termine «scienza» viene adoperato nel significato tradizionale come opposto di «opinione», onde occuparsi scientificamente di politica significa non abbandonarsi alle credenze del volgo, non trinciare giudizi in base a dati non accertati, rimettersi alla prova dei fatti; Quando oggi si parla di sviluppo della scienza politica ci si riferisce ai tentativi che si vanno facendo, con maggiore o minor successo ma mirando a una graduale accumulazione di risultati, di promuovere lo studio della scienza politica a scienza empirica (rigorosamente) intesa⁸⁴. Scientificamente si è cercato di dimostrare, che vi è una correlazione statistica fra sistema elettorale e pluralismo politico in parlamento. Per farla breve, coloro che adottano il *plurality system* hanno solo 2 partiti in parlamento, tutto questo favorisce la governabilità. Solo un candidato può vincere, inutile disperdere “forze”, si innesta nel sistema una forza centripeta, ovvero le due forze politiche in campo, sono una moderatamente conservatrice, l'altra moderatamente progressista. Spingersi oltre, non pagherebbe politicamente, perché si correrebbe il rischio di non “catturare” l'*elettore mediano*. I due partiti si alternano al potere, realizzando lo *swing of pendulum*, assai sano per la salute di una democrazia.

⁸³ Fisichella, *op.cit.*, p.12

⁸⁴ Bobbio alla voce «*Scienza Politica*» in *Dizionario di politica. cit.*

E' indubbio che il bipartitismo americano e inglese sia figlio del sistema elettorale di quei paesi. Sartori parla addirittura di «leggi» scientificamente intese a dimostrazione di questo⁸⁵.

Dobbiamo però dire - proprio per essere rigorosi sotto il profilo empirico - che per quanto la politologia possa essere investigata con mentalità positivista le “leggi della politica”, non hanno sempre la puntuale attuazione delle leggi della fisica o della biologia. Vi sono infatti stati che hanno il medesimo sistema elettorale di Gran Bretagna e USA, ma non hanno il bipartitismo, spesso non hanno il *party government* e non hanno la tradizionale alternanza. Il maggior ostacolo al bipartitismo, nei sistemi FPTP e la diversità etnica specie quando si concentra in area del paese. E' il caso dell'India, che ha visto al potere quasi sempre lo stesso partito, il *partito del congresso*. Con una sua “ideologia politica” non sempre chiara. Partito degli indiani non musulmani è riuscito a fare dell'India la più popolosa delle democrazie, pur avendo talvolta venature autoritarie (leggi sulla limitazione della libertà di stampa nel '77), liberista dall'inizio degli anni '90 ad oggi, dopo aver promosso le nazionalizzazioni nei venti, trent'anni precedenti. Inoltre la confederazione nazionale dei sindacati in India altro non è che l'ala operaia del *partito del congresso*⁸⁶. Ciò nonostante anche se il sistema politico indiano non è la copia conforme di quello “anglo-americano”, non vuol dire che l'eccezione rappresenti una totale eccezione alla regola generale. Il frazionalismo è comunque limitata dalla legge elettorale adottata. Se l'India passasse alla proporzionale, è sicuro che diventerebbe rapidamente il più frammentato di tutti i sistemi partitici conosciuti⁸⁷.

addirittura in taluni paesi con tradizioni più simili alla Gran Bretagna e agli Stati Uniti, il “giocattolo” si è rotto. E' il caso del Canada. Questo paese che sente in modo molto forte l'influenza del vicino “gigante” statunitense e che ancora legami indissolubili con il Regno Unito tanto da essere una monarchia parlamentare il cui capo dello Stato è la Regina d'Inghilterra (che annovera tra i suoi appellativi quello di Sovrana del Canada), anche dopo che lo Stato si è dotato di una costituzione scritta nel 1982 che è succeduta al *British North American Act*.

Il Canada aveva il “classico” sistema *bipartisan* che sembrava rispecchiare lo schema bipartitico britannico di inizio secolo. La sinistra moderata era rappresentata dal *liberal party* alla destra il partito conservatore canadese che fondato da J.A Macdonald nel secolo XIX sull'esempio dei partiti statunitensi come una federazione di partiti regionali, si alternava con i liberali al governo. A tutti è noto che il Canada sia uno Stato federale e che uno degli stati della federazione (provincia) il *Québec* sia francofono. Da questa provincia sono montati degli attacchi allo Stato centrale tanto da mettere in discussione l'esistenza stesso di un Canada unito. Il *Québec* inizia ad organizzarsi politicamente. Sul versante politico interno che gli effetti sono realmente forti. Un partito, il *Bloc Québécois* riesce a vincere praticamente in tutti i collegi elettorali in *Québec* divenendo seconda forza nazionale a livello nazionale, nel 1993. Un paese che riconosce come proprio Capo dello Stato il Sovrano inglese si trova ad avere il maggior partito di opposizione che vuole la repubblica, o si spinge addirittura a chiedere la secessione con un referendum che i separatisti perdono con uno scarto minimo, sfiorarono quasi la vittoria nel '95. Nel corso degli anni 90 il partito conservatore, che in Canada ha la particolarità davvero unica al mondo di chiamarsi “*Progressive Conservative Party*” ha conosciuto un pericoloso declino ed ha subito sempre più la concorrenza di un altro partito anch'esso denominato in modo assai “strano” per un movimento di destra “*Canadian Reform Conservative Alliance*”. Ci siamo dilungati un po' sul sistema canadese perché si mostra davvero interessante sotto il profilo politologico. Più che una smentita al sistema inglese, il Canada sembra aver vissuto una “crisi”. Una crisi che sembra a distanza di alcuni anni rientrata. I conservatori dopo essere stati quasi “espulsi” dal parlamento (nel '93 solo 2 rappresentanti in parlamento, ed erano al governo da molti anni da soli!) si stanno riprendendo i “loro” voti anno dopo anno. Anche i francofoni dopo aver sfiorato la vittoria nel referendum secessionista nel '95, non sono poi riusciti a ripetersi a così alto livello. Nonostante l'alternanza al governo (in India), il bipartitismo (dagli anni '90 in poi in Canada), non risultino

⁸⁵ Sartori, *op.cit.*, pp.54-55

⁸⁶ Guy Peters, *op.cit.*, p. 273

⁸⁷ Sartori, *op.cit.*, p. 65

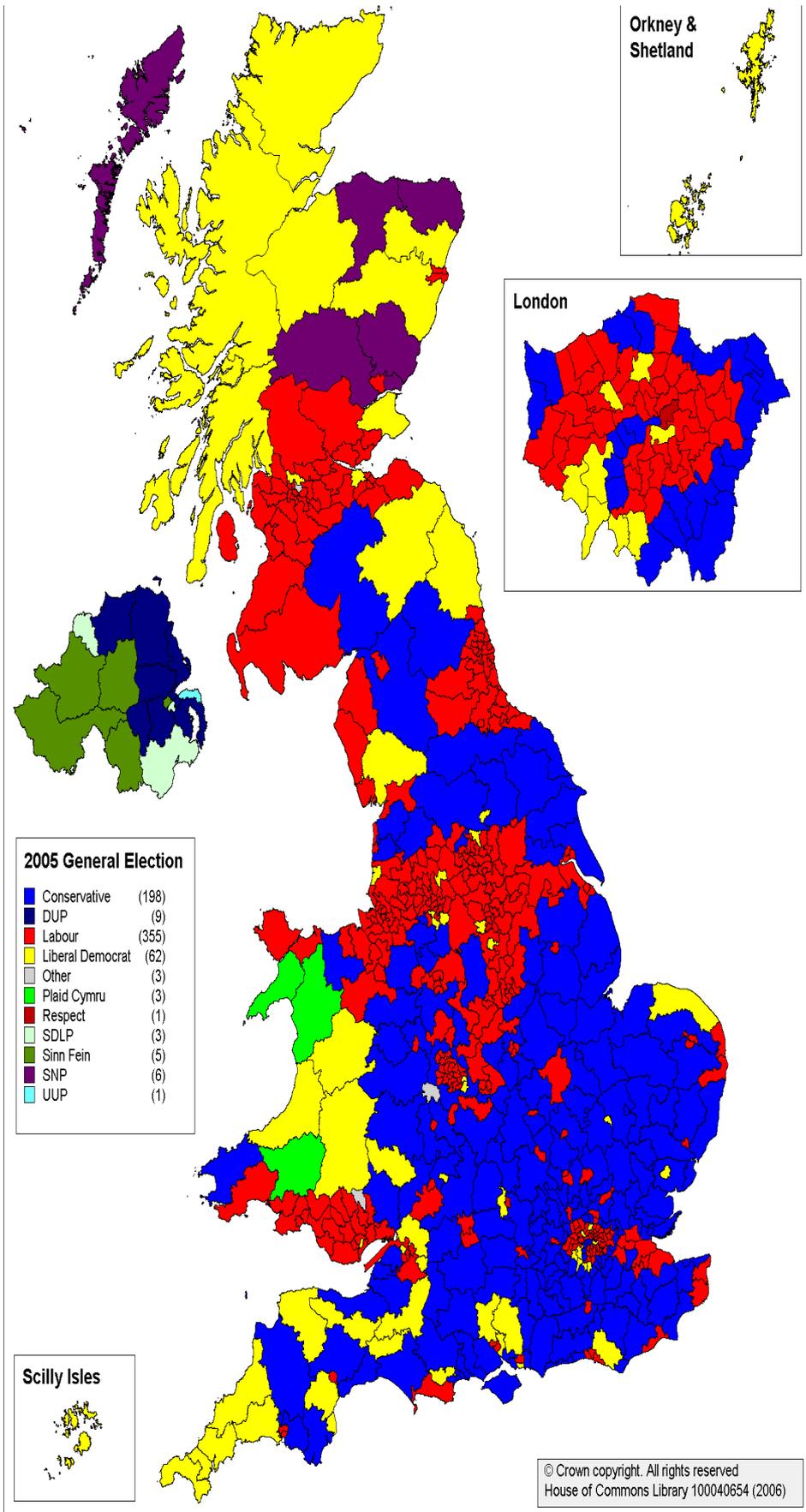
effetti di una causa (sistema maggioritario con *constituency* con un solo eletto) comunque hanno continuato ad averne una caratteristica: Il governo monopartitico, o se vogliamo governo monocolore. Governo che per sua natura non è costretto a chiedere appoggi ad altre formazioni politiche.

Tale caratteristica è tipica del governo britannico. Bipartitismo non vuol dire che solo due partiti sono presenti in Parlamento, né tanto meno significa che concorrono alle elezioni, solo due formazioni politiche. Questo lo si può facilmente eccepire dai dati riassuntivi dell'elezione del 2005, dove ritroviamo accanto ai liberali eredi dei *whigs*, partito storico della Gran Bretagna, importanti partiti rilevanti numericamente solo su base locale. E' il caso dello *Scottish National Party*.

Summary of voting in the United Kingdom 2005

	Number	% share	Elected
Labour	9,552,436	35.2	355
Conservative	8,784,915	32.4	198
Liberal Democrat	5,985,454	22.0	62
Scottish National Party	412,267	1.5	6
Democratic Unionist Party	241,856	0.9	9
Plaid Cymru	174,838	0.6	3
Sinn Fein	174,530	0.6	5
Ulster Unionist Party	127,414	0.5	1
Social Democratic	125,626	0.5	3
Respect-Unity Coalition	68,094	0.3	1
Independent Kidderminster			
Hospital and Health Concern	18,739	0.1	1
Speaker	15,153	0.1	1
Candidates who gave no description	22,958	0.1	1

I dati riportati, come le geografia elettorale sono consultabili sul sito internet ufficiale della Camera dei Comuni <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/pdf>



Queste sono le forze politiche che hanno parlamentari. La lista di tutte le formazioni che hanno partecipato alla competizione elettorale è molto più lunga. Si va dall' estrema destra (*British National Party*), a formazioni decisamente estemporanee, come l'alleanza per la legalizzazione della cannabis (*Legalise Cannabis Alliance*), fondamentalisti cristiani (*Christian people's Party*), ecc. Formazioni e movimenti politici quest'ultime citate che non hanno alcuna rilevanza elettorale e socio-politica. Solo due formazioni possono aspirare alla *leadership* del paese, solo due si alternano al governo – non è detto che siano sempre le stesse, nel corso del secolo scorso i laburisti hanno via via sostituito i liberali, nell' alternanza al potere con i *tories*. Si evince dai dati quasi il 70% dei voti e più del 90% dei seggi sono presi dai due maggiori *parties*. Se sommiamo a questi dati anche il consenso dei liberali, ci accorgiamo che se qualche volta nella storia elettorale c'è stato spazio per un terzo partito - negli anni '70 anche in Gran Bretagna abbiamo avuto governi di coalizione, cd *hung parliament* , con primi ministri descritti con una tipica espressione politico-giornalistica: *lame duck* (anatra zoppa) – sicuramente non vi è mai stato spazio per una quarta posizione.

Giusto per completezza d'informazione ancora due parole sul sistema maggioritario e i suoi effetti. Abbiamo sottolineato in precedenza come pur avendo lo stesso sistema elettorale, Canada ma soprattutto India hanno tutt'altro che il medesimo sistema politico. Al tempo stesso si può avere quasi lo stesso sistema politico inglese, avendo “quasi” lo stesso sistema elettorale. E' il caso dell'Australia. In Australia il sistema elettorale è maggioritario a collegio uninominale ma con una particolarità: *voto alternativo trasferibile*.

Esso è adottato per la Camera dei Rappresentanti composta da 124 membri. Il paese è diviso in altrettanti collegi. Ad ogni elettore è data la possibilità di mettere in ordine di preferenza i

candidati contrassegnandoli con un numero (I – II – III – IV). Viene eletto il candidato che raggiunge la maggioranza assoluta. Se con le prime preferenze non si verifica tale condizione, il candidato con il minor numero di prime preferenze viene eliminato e sono conteggiate, in aggiunta alle prime, anche le seconde preferenze (*voting point*). Il processo continua fino a quando un candidato non raggiunge la maggioranza assoluta. Il sistema può sembrare complicato ma in realtà ha una sua logica in quanto risolve il problema di ottenere l'elezione di un candidato senza dover ricorrere al secondo turno. In tal modo si evitano i negoziati tra un turno e l'altro che sono ritenuti molti negativi⁸⁸.

Ne deriva che il sistema politico australiano è contrassegnato da un sistema da una dinamica bipartitica. A sinistra c'è l'*Australian labor Party*. A destra ci sono due partiti, i liberali e nazional-agrari (*Country Party*), di orientamento più conservatore, sono simbiotici ed evitano di contrapporre i loro elettorati nei singoli collegi, preferendo di concorrere insieme contro l'ALP⁸⁹.

Il sistema proporzionale è legato al collegio plurinominale. Il sistema maggioritario non è necessariamente legato al collegio uninominale. Il *First past the post*, è senza dubbio storicamente il sistema maggioritario per antonomasia.

Ma non è l'unica forma di maggioritario. Si è detto (*supra*) che il principio maggioritario si realizza quando la totalità dei seggi in palio (uno o molteplici) in un determinato collegio viene attribuita secondo la volontà della maggioranza degli elettori. Il principio maggioritario può anche coniugarsi con il collegio plurinominale.

E' il caso dei sistemi elettorali che prevedono un premio di maggioranza. In molti testi di scienza della politica, o di diritto pubblico, questi sistemi vengono definiti sistemi elettorali *misti* o addirittura sistemi proporzionali corretti. Ritengo invece abbiano ragione taluni autori, come Sartori, che qualificano tali sistemi come maggioritari, laddove il premio di maggioranza dato al partito o alla coalizione di partiti vincente, sia tale da modificare il risultato proporzionale ottenuto dai partiti in maniera assai significativa. Il caso estremo è dato da alcuni paesi dell'America latina. Fino al '62 l' Argentina ha adottato il sistema *Saenz Peña*⁹⁰. Sistema che assegna ad ogni collegio 2/3 dei seggi alla lista con il più alto numero dei voti (anche la maggioranza relativa) e il restante terzo alla lista arrivata seconda. Il sistema è definito a *lista incompleta*⁹¹ in quanto perché alla prima lista non possono andare più di quanto stabilito (2/3 dei seggi) anche se paradossalmente, la lista conseguisse più dei 2/3 dei voti validi. Al tempo stesso il rimanente terzo dei seggi va alla seconda lista più votata (avesse quest'ultima il 49,99% dei voti, quindi sottorappresentata in parlamento, oppure l'1% dei voti, quindi fin troppo ben rappresentata). In Paraguay il sistema era leggermente diverso. Innanzitutto il paese non era diviso in tanti distretti elettorali, ma vi era un unico collegio elettorale che inglobava tutto il territorio nazionale. Al tempo stesso, il rimanente terzo dei seggi, non si attribuiva alla seconda lista più votata, ma a tutti i partiti su base proporzionale. E' una sistema che costruisce un bipartitismo a tavolino, anche se alla base c'è un collegio plurinominale, inoltre la maggioranza che si dà al partito che ha avuto più consensi - quindi anche una maggioranza relativa - è schiacciante. Bene hanno fatto alcuni autori lo dicevamo

⁸⁸ Massimo. Teodori, *Come voterai Tutto quello che devi sapere per capire le nuove proposte di riforma elettorale* 1993, Libro bianco in allegato al settimanale *Panorama*

⁸⁹ Adriano Pappalardo, Liborio Mattina, *Democrazia e decisioni un'analisi comparata sulle istituzioni politiche e il rendimento economico delle democrazie contemporanee* Carocci 1999

⁹⁰ Sartori, *op.cit.*, p. 20

⁹¹ Fisichella, *op.cit.*, p.216

prima a qualificare questi sistemi come maggioritari, perché anche se non siamo in presenza del maggioritario “classico” non essendoci il *single member district*, il premio di maggioranza incide sulla proporzionalità della rappresentanza fino a stravolgerla del tutto. Anche l’Italia ha conosciuto una legge non del tutto dissimile a quelle riportate. La legge 18 novembre 1923, n. 2444, cd legge Acerbo. Tale riforma elettorale attribuiva i 2/3 dei seggi della camera alla lista che conseguiva la maggioranza relativa, se avesse raggiunto - qui la differenza con l’ Argentina – un *quorum del 25%* dei voti validamente espressi. Nelle elezioni che si tennero l’anno seguente le liste del partito fascista ottennero il 64,9%, molto più dei voti necessari a far scattare il premio di maggioranza. Per le elezioni del ’53 fu introdotto un’ulteriore correzione al principio proporzionale con l’adozione del premio di maggioranza (cd *legge truffa*). Questa consisteva in un meccanismo secondo il quale la lista o il gruppo di liste collegate (*apparentamento*) che avesse conseguito il 50% +1 dei voti espressi, avrebbe ottenuto il 65% dei seggi in palio. Questa legge fortemente voluta da De Gasperi, poteva piacere o non piacere, ma non aveva nulla di truffaldino. Semplicemente cercava di rendere la maggioranza più stabile di quanto non fosse già nel paese. Di certo non si può dire che l’Italia non abbia sofferto dell’ instabilità dei governi. Ad ogni modo il premio di maggioranza non scatto, perché i partiti “apparentati”, (DC, PSDI, PRI, PLI), non conseguirono la maggioranza assoluta dei voti. Nel corso della II legislatura, la normativa fu abrogata.

Nello studio del *comportamento elettorale*, la politologia si avvale dell’aiuto altre discipline, specie la geografia elettorale, settore della geografia che studia vari aspetti spaziali di sistemi, comportamento e rappresentanza elettorali⁹². Per rispondere alla domanda «perché l’elettore vota come vota ?» risente di vari fattori. L’analisi del *comportamento elettorale sub specie* di aggregato si muove nell’ambito di un approccio ecologico-comparativo, il quale si serve prevalentemente di metodi e di strumenti di tipo: 1) statistico-demografico e/o 2) storico e/o 3) geografico-cartografico . Qui la procedura di ricerca consiste nel mettere in relazione i voti dei vari partiti in una certa area più o meno vasta con talune caratteristiche, lo scopo della ricerca sta nell’individuare il ruolo di tali caratteristiche o di talune di esse, in ordine al comportamento di voto preso in esame⁹³. Come si può osservare dalla eloquente grafica della pagina a seguire⁹⁴, Il *labour* è molto forte in aree industriali e nella *Greater London*.

⁹² Alla voce *Geografia elettorale* in D Blij H.J. Murphy A.B. *Human Geography Culture, Society, Space*. Trad.it. *Geografia Umana cultura, società, spazio* Zanichelli Editore Bologna 2002

⁹³ Fisichella alla voce « comportamento elettorale », in *Dizionario di politica*

⁹⁴ I dati riportati sono consultabili su <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp05-015.pdf>

I conservatori, sono più forti nelle aree rurali, mentre il fattore etnico si fa sentire nel contegno dei votanti del Galles, ma soprattutto Scozia e Irlanda del Nord.

Col termine *subcultura* gli scienziati della politica indicano una tradizione politico-culturale, dotata appunto di continuità storica, che si è affermata in un ambito geografico ristretto, non nazionale, fino a permeare quest'area regionale dei suoi connotati, resi omogenei e stabili proprio col passare del tempo⁹⁵.

5. *Il Parlamento, le leggi e il ruolo del governo ombra*

Il parlamento è bicamerale ma si fonda sostanzialmente sulla *House of Commons* la cui composizione è stata descritta, nel precedente paragrafo. I deputati eleggono un presidente (*Speaker*) che distribuisce il lavoro alle commissioni permanenti (*Standing Committes*). Possono essere istituite commissioni *ad hoc* (*Select Committes*)⁹⁶.

La Camera dei *Lords* è la seconda camera del parlamento. Essa è composta da membri ereditari e dal 1958 anche da membri nominati a vita (quindi con carica non trasmissibile agli eredi) dal sovrano su proposta del governo. Alcuni membri hanno funzioni giudiziarie, ne parleremo più avanti. Nel '99 l' *House of Lords Act* ha avviato il processo di riforma. In parte è stato modificato lo *status* dei pari ereditari. In parte sono stati soppressi, ed in parte legittimati attraverso una elezione a restare nella Camera. Formalmente la competenza legislativa è quasi equivalente a quella dei Comuni, ma i *Parliament Acts* (*infra* § 2) hanno però

⁹⁵ Alla voce «*subcultura*», nel glossario di Colarizzi S., *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana* Laterza 1998,

⁹⁶ G. De Vergottini, *op.cit.*, p.491

chiarito che le due camere non si trovano esattamente sullo stesso piano nell'esercizio della funzione legislativa.

Se un *money bill* – diremo fra poco di cosa si tratta – approvato dai Comuni, è respinto dai *Lords*, esso può essere inviato al Sovrano per la sanzione con l'*advice* ed il *consent* dei soli Comuni; per superare l'opposizione dei *Lords* su *bills* di altro contenuto, occorre invece di una seconda votazione ad almeno un anno di distanza dalla prima da parte della Camera dei Comuni.

Il progetto di legge (*bill*) può essere introdotto in Parlamento con un atto di iniziativa legislativa vero e proprio che riguardi le politiche pubbliche (*public bill*), ovvero quando si tratta di questioni personali, rapporti di proprietà o interessi di enti locali, anche nella forma della petizione (*private bill*). L'iniziativa legislativa appartiene al governo ed a ciascun membro del parlamento, ma il governo nel presentare i propri disegni di legge ai Comuni o alla Camera dei *Lords*, si avvale del tramite dei ministri che sono per convenzione membri dell'una o dell'altra assemblea parlamentare. Il governo è libero d'introdurre il progetto nell'una o nell'altra camera, a meno che non si tratti di un *money bill*, riguardanti tasse o spese: in questo caso l'iniziativa dev'essere presentata ai Comuni in base all'antica formula *no taxation without representation*⁹⁷.

Non possiamo trascurare le alte funzioni giudiziarie in capo ad alcuni *lords* (*Law Lords*) in quanto formano un comitato (*Appellate Committee*) che costituisce la più alta giurisdizione di appello in materia penale per l'Inghilterra e civile per tutto il Regno Unito. Nella veste Comitato giudiziario del Consiglio Privato si prendono in esame proposti contro le sentenze degli stati del Commonwealth che sin qui non hanno abolito questo ricorso: Nuova Zelanda, Giamaica e Gibilterra.

Si potrebbe pensare che in un certo qual modo che la Camera dei lords assolva quella funzione che in un paese come l'Italia ha la Suprema Corte di Cassazione. Ma non è così, vi sono straordinarie differenze. Innanzitutto avverso le decisioni della *Court of Appeal* il ricorso ai *lords* è del tutto eccezionale. L'appello non ha luogo di diritto, dev'essere autorizzato. Inoltre il diritto inglese ignora l'istituto della Cassazione con rinvio; La *House of Lords* decide nel merito dei ricorsi di cui essa è investita⁹⁸. Al *Judicial Committee of the Privy Council* è stata sottratta l'importante competenza relativa al derimere dei conflitti di competenza istituendo un apposito giudice per questo (vedi § 2).

L'*iter legis* più antico ed illustre che si conosca è proprio quello britannico. E' il famoso metodo delle «tre letture». Alla Camera dei comuni le «tre letture» si

⁹⁷ Nino Olivetti alla voce «processo legislativo» in Dizionario di politica cit.

⁹⁸ David, Jauffret-Spinosi, *op.cit* p. 295

articolano come segue: 1) la «prima» consiste nella mera enunciazione della legge preposta, il cui testo viene distribuito ai parlamentari; 2) il presentatore chiede, allora che si dia corso alla «seconda lettura», la quale si concreta nella scelta da parte dell'assemblea, se rinviare la discussione (ed “insabbiare” il progetto) ovvero se proseguirla, assegnando il testo all'esame di una commissione dove ha luogo il dibattito e possono essere proposti emendamenti; 3) se il testo è approvato senza emendamenti si procede alla «terza lettura», altrimenti il progetto è rimesso all'assemblea per un'ulteriore discussione che si conclude con la richiesta: *that the bill be now read a third time*⁹⁹. Quando il testo è stato approvato dalle due Camere, esso è inviato al Sovrano che partecipa al processo legislativo.

Del *royal assent*, di cui si è brevemente già detto (*infra* § 2), si fa portavoce il *Lord Chancellor*, pronunciando l'antica formula: «*la Reine le vult*» (per i *public* e i *local bills*); la formula opposta, «*la Reine s'avisera*» con la quale la sanzione è rifiutata venne espressa l'ultima volta nel 1707¹⁰⁰. Dopo la sanzione la legge è pubblicata dal *Her Majesty's Stationery Office*, ed entra subito in vigore se non diversamente disposto. Non esiste una Gazzetta Ufficiale in Inghilterra¹⁰¹.

Abbiamo detto che in GB, il *leader* del partito che consegue la maggioranza in parlamento diviene per consuetudine *Prime Minister*, ma considerevole è anche il ruolo del *leader* dell'opposizione. Il *leader* dell'opposizione diviene *Shadow Prime Minister*. Egli costituisce il fulcro organizzativo e funzionale dello *Shadow Cabinet*. Il governo ombra è un'organizzazione burocratica all'esterno del parlamento che ha il compito di fornire un appoggio al complesso “governativo” dell'opposizione¹⁰². Il Primo ministro ombra accentra in sé i massimi poteri di formazione del gabinetto ombra, di selezione dei membri e di assegnazione degli incarichi e così pure i poteri di indirizzo relativi al funzionamento dell'organo. L'estremo rilievo della funzione di opposizione ha consentito una formalizzazione

⁹⁹ *Ibidem*

¹⁰⁰ *Ibidem*

¹⁰¹ David, Jauffret-Spinosi, *op.cit.* p.317

¹⁰² De Vergottini, *op.cit.*, p. 494

della posizione costituzionale del *leader* dell'opposizione parlamentare in alcune leggi, fatto davvero insolito ove si pensi che la stessa figura del Primo ministro è ancor oggi basata quasi esclusivamente su norme convenzionali.

Non solo ma tali provvedimenti stabiliscono ad un tempo il pagamento di stipendi a parlamentari che sono investiti di funzioni di governo e di funzioni di opposizione. (*Ministers of the Crown Act* del 1937, art. 5; *Ministerial Salaries Consolidations Act* del 1965, art 4.) prendendo come punto di riferimento la continuità e l'esclusività dell'attività prestata, accentuando l'assimilazione della funzione esercitata dal Primo ministro e dai membri del governo. Secondo la legislazione ricordata, è da considerarsi *leader* dell'opposizione ufficiale il membro del parlamento che è *leader* del partito di opposizione con la maggior forza numerica nella Camera dei Comuni. Ove sorgesse il dubbio su quale sia il partito di opposizione con maggior seguito o su quale sia il *leader* di tale partito è previsto che sia lo *speaker* a decidere per iscritto in unica istanza¹⁰³.

Il *leader* dell'opposizione parlamentare ha un proprio ruolo nella determinazione della politica parlamentare e quindi nella determinazione della politica nazionale formalmente imputabile al governo in carica. Il suo potere discende dal ruolo che il *leader* ha svolto o può svolgere in futuro come organo di governo, essendo già stato primo ministro o essendo in procinto di diventarlo. Inoltre per il *leader* dell'opposizione ha rilevanza l'istituto del *patronage*, in genere confinato fra le prerogative del primo ministro. Con il *patronage* il Primo Ministro è abilitato dalla costituzione inglese ad assegnare uffici pubblici e riconoscimenti e che quindi per tale sua facoltà gode di un indiscusso strumento di potere e di influenza sui membri e sui simpatizzanti del suo partito. Anche il *leader* dell'opposizione ha il suo limitato ma essenziale potere di *patronage*. Egli non può di regola influire sulle nomine di spettanza del Primo Ministro ma può porre la premessa di futuri riconoscimenti per membri del suo partito, condizionati al verificarsi dell'acquisto della maggioranza alle prossime elezioni. Assegnando gli *Shadow Portfolios* ai suoi collaboratori in realtà costituisce un gradino molto importante della carriera politica dei medesimi, in quanto generalmente lo *Shadow Minister* verrà inserito

¹⁰³ *Ibidem*, p. 494

nella prossima compagine di governo¹⁰⁴. Il collegio dell'opposizione può essere integrato da componenti scelti dal *leader* il quale mantiene il diritto di assegnare le responsabilità settoriali ai diversi membri e anche a parlamentari sterna al gabinetto ombra. Quindi l'insieme dei parlamentari dell'opposizione abilitati a intervenire ufficialmente nei dibattiti (*Opposition Front Bench Spokesmen*), è superiore a quello dei membri del gabinetto ombra. Inoltre, l'organizzazione dell'opposizione comporta la costituzione di comitati e di una organizzazione ausiliaria. Il gabinetto governativo e l'intera compagine del *Government* tendono ad essere una fedele riproduzione del gabinetto ombra e dell'intero *Government* dell'opposizione. Non soltanto i ministri vengono tratti dalla compagine della *Shadow Administration*, ma sovente mantengono nell'organizzazione di governo la stessa competenza settoriale che era stata loro riconosciuta in opposizione. In altre parole il *Front Bench* parlamentare del partito già di opposizione tende a rimanere invariato pur mutandone la funzione, in quanto il passaggio del partito in opposizione maggioritaria gli attribuisce la funzione di governo¹⁰⁵. Si è detto che per consuetudine costituzionale, che il *leader* dell'opposizione, se vince le elezioni riceve l'incarico di formare il governo dal monarca. Non è detto che invece chiunque sia stato *Shadow Minister* diventi automaticamente ministro. A tal proposito si scontrano due tendenze: l'una afferma l'assoluta discrezionalità del primo ministro nella selezione del suo gabinetto e nell'affidamento degli incarichi esterni al gabinetto; l'altra afferma l'esistenza di condizionamenti alla

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 495

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 496

sua libertà di scelta, in quanto sarebbe tenuto ad inserire nella compagine governativa i precedenti *Shadow Ministers*¹⁰⁶

6. Sviluppo dell'administrative law e specialità della delegated legislation.

Prima di parlare in modo più specifico del diritto amministrativo, e della legislazione delegata, dobbiamo fare un passo indietro e parlare proprio della posizione della legislazione nel diritto inglese. Come già anticipato (*infra* § 1), la teoria classica vede nella legge (*lato sensu*) una fonte secondaria del diritto. La legge secondo questa teoria, non fa che apportare una serie di *corrigenda* e di *addenda* al corpo principale del diritto inglese costituito dal diritto giurisprudenziale.

Opera di un parlamento sovrano, le leggi meritano un rispetto totale; verranno applicate alla lettera dai giudici in conformità all'adagio *exceptio est strictissime interpretationis*. I giudici applicheranno certo la norma contenuta nella legge, ma questa verrà pienamente riconosciuta e incorporata nel diritto inglese, se non dopo che sarà interpretata e applicata dalle Corti e ciò nella forma e nella misura che risulteranno da questa interpretazione e applicazione. In altre parole al posto del testo di una legge, si citeranno non appena possibile, le sentenze che hanno dato applicazione a questa legge. Solo in presenza di queste sentenze saprà veramente cosa vuol dire legge, perché solo allora ritroverà la norma giuridica sotto l'aspetto che gli è familiare, quello della regola giurisprudenziale¹⁰⁷.

La teoria – classica – che vede la *statute law* una sorta di appendice alla giurisprudenza non ha la forza di un tempo ed è pienamente declinante sul piano della dottrina, specie nel campo dell'amministrazione. Soprattutto nel secondo dopoguerra In Gran Bretagna come nel resto del mondo, si sono moltiplicati istituti sociali, enti assistenziali, centri di programmazione economica, dipartimenti di urbanistica, nati con una serie di leggi d'ispirazione dirigista. Le tradizionali regole della *common law*, possono valere per altri campi del diritto,

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 497

¹⁰⁷ David, Jauffret-Spinosi, *op.cit* pp. 311-312

come la *criminal law*, *law of contracts*, *torts*, *writ of subpoena*, ecc, ma la giustizia amministrativa e la legislazione delegata o come viene chiamata da alcuni «sussidiaria», sono in regime – almeno in buona parte – derogatorio alla *common law*. Per meglio capire bisogna analizzare l'andamento del diritto amministrativo oltre manica. Albert Dicey sottolineava che il sistema britannico era fondato sulla *supremacy or predominance of law*. Il principio ha tre significati fondamentali. Anzitutto *predominance of law*, tende ad escludere l'arbitrio, le *prerogatives*, i poteri discrezionali eccessivamente estesi dell'amministrazione.

A tal proposito Dicey ricorda che Voltaire, quando lasciò la Francia per l'Inghilterra, dopo aver subito in patria continue vessazioni, sentì di essersi allontanato dal «reame del dispotismo» e di aver raggiunto una terra in cui gli uomini erano regolati dalla legge e non dal capriccio¹⁰⁸. Inoltre per Dicey la sottoposizione alla *ordinary law* dell'amministrazione statale, impedisce le conseguenze proprie del *droit administratif* francese governato da regole e da giurisdizioni speciali, considerato un diritto di privilegio dello Stato e dei suoi funzionari nei confronti degli amministrati.

In secondo luogo, *predominance of law* significa che ogni uomo, qualunque sia il rango e la sua condizione, è governato dalla *ordinary law of the realm* e dalla giurisdizione delle *ordinary courts*. È l'idea dell'unico diritto con un unico giudice, che vale tanto per i soggetti privati che per l'autorità pubbliche. Dal Primo ministro al cittadino comune, tutti sono sottoposti alla legge comune. Qui è la differenza con i paesi che hanno scelto un *droit administratif*, speciale rispetto al diritto comune. In Inghilterra e in Scozia, *Privy council* e la *Counciliar courts* avevano operato come giudici per le controversie in materie amministrative fino alla rivoluzione del 1688 la loro giurisdizione speciale in quelle materie fu abolita perché quelle corti erano divenute gradualmente strumenti di oppressione.

Vi erano stati importanti esempi di «delegazioni» da parte del parlamento. I testi britannici di *administrative law* ricordano sempre lo *Statute of sewers* del 1531, che delegò poteri di «legislazione subordinata» ai *Commissioners of sewer*. Il noto *Statute of proclamations* del 1539,

¹⁰⁸ Marco D'Aliberti, *Diritto amministrativo comparato* p. 63 Il Mulino

dal quale Enrico VIII ricevette il potere di emanare, su avviso della maggioranza del suo *Council*, *proclamations* da rispettarsi come se fossero stabilite da una legge del parlamento¹⁰⁹.

Se avessero continuato a conoscere degli affari delle amministrazioni, probabilmente si sarebbe potuto sviluppare anche in quegli ordinamenti un *droit administratif*¹¹⁰. Infine per virtù della *rule of law*, i principi costituzionali, come la libertà personale, di riunione, di stampa, non riposano su proclamazioni o «dichiarazioni» spesso destinate ad essere inattuate, ma sono l'effetto delle pronunce delle corti ordinarie di giustizia che applicano la *ordinary law of the land*¹¹¹. L'abolizione delle giurisdizioni speciali conduce al dominio del diritto comune e delle corti ordinarie di giustizia. La *private property* è al centro del sistema e garantisce ampiamente i proprietari privati nei confronti dell'autorità amministrative¹¹². Le cose iniziano a cambiare con il *Reform Act* del 1832. La Corona subisce un declino nei confronti del *Cabinet* e del *Prime Minister* che sempre più riflette il partito vincente alle elezioni. Ma poi vi sono fattori legati alle attività produttive, che fanno sì che si domandi a gran voce l'intervento dei pubblici poteri (crescita delle imprese industriali che chiedono sovvenzioni governative, moltiplicarsi delle ferrovie che necessitano di regolazione e controllo, lo sviluppo dell'attività creditizia, sussidi per gli indigenti). I problemi erano troppo ampi perché potesse bastare un legislatore come quello settecentesco. La stessa struttura delle leggi si modifica: esse divengono atti che dettano regole generali da attuarsi da parte delle amministrazioni pubbliche (ne sono un esempio il *Cholera Act*, le *Poor Laws*). Si sviluppa in tal modo la *delegated legislation* che come gli *administrative tribunals* hanno origini lontane

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 69

¹¹⁰ *Ibidem*, pp. 64-65

¹¹¹ *Ibidem*,

¹¹² *Ibidem*

nel tempo, ma prendono corpo specialmente a metà ottocento. Si moltiplicano le competenze attribuite da *statutes* all'*Home office* e al *Board of trade*; nascono nuovi dipartimenti; le amministrazioni locali raggiungono livelli di notevole complessità; il *civil service* non è più composto da *amateurs*, ma da impiegati che svolgono una carriera alla quale si accede per concorso pubblico¹¹³. La *delegated legislation*, e gli *administrative tribunals* sono gli elementi che rendono chiaro il carattere speciale dell'*administrative law* rispetto alla legge comune. Il *Rules Publications Act* del 1893, abrogato nel 1946 dal *Statutory Instruments Act* – per venire incontro alle critiche di coloro che auspicavano un maggior controllo del parlamento sulla legislazione delegata – disciplina i modi di pubblicazione, la stampa e la numerazione delle *statutory rules and orders* (sono questi alcuni dei nomi che assumono le regole emanate dall'esecutivo, assieme ad altri come *regulations, byelaws, ecc*)¹¹⁴. Alla fine degli anni '20 Lord Hewart of Bury, nel suo *The New Despotism* sottolinea che le regole introdotte tramite la *delegated legislation*, deviano radicalmente dalle tradizioni della *common law* e danno luogo a forme di arbitrio: le deleghe del parlamento sono troppo ampie; le procedure oscure; in alcuni casi i «legislatori delegati» possono abrogare o modificare previsioni legislative primarie; gli *statutes* tendono ad escludere il controllo delle corti sugli *orders*. Parlamento e giudici rischiano in tal modo d'essere annientati dal «nuovo dispotismo di Whitehall». Anche Hewart non è insensibile alla nostalgia di un diritto in virtù del quale un'ampia protezione era assicurata agli essenziali interessi privati (proprietà, libertà di contrattare) che la nuova legislazione «collettivistica», molto ricca di *delegations*, in materia di tutela

¹¹³ *Ibidem*, p. 67

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 71

del lavoro, tutela dei sottoprotetti, era necessariamente chiamata a sacrificare. Una posizione più equilibrata è espressa nel *Report* della *Donoughmore Committee* (1932), ove lo sviluppo *delegated legislation* è considerato inevitabile in ragione del moltiplicarsi dei campi dell'intervento pubblico. Si raccomandano comunque rimedi pratici, quali la migliore definizione delle deleghe, una più completa normativa sulla pubblicazione delle *regulations* e delle altre regole emanate dall'esecutivo, il controllo parlamentare su di esse¹¹⁵.

In Gran Bretagna (come del resto anche negli USA), non vi è formalmente distinzione fra tribunali ordinari e tribunali amministrativi.

Per quanto riguarda la giustizia amministrativa, bene è fare un quadro – necessariamente breve, il lettore capirà – del sistema giudiziario inglese, e poi della specificità degli organismi quasi giudiziali. Per questo si rimanda al prossimo paragrafo.

7. *Gli organi amministrativi nel quadro del legal system*

L'organizzazione giudiziaria inglese è assai complessa. Vi è una distinzione fondamentale sconosciuta nel continente, è quella che passa fra la cosiddetta «alta giustizia», amministrata da *Corti superiori*, e la «bassa giustizia» amministrata da una serie di organi giudiziari inferiori o da organismi «quasi giudiziari». Le decisioni delle Corti superiori, fanno «precedente», ma la stragrande maggioranza delle cause è definita da organi giudiziari inferiori, da arbitri, da organismi quasi giudiziari che non partecipano tuttavia al «potere giudiziario»: le decisioni ch'essi emettono hanno soltanto un limitato al caso di

¹¹⁵ *Ibidem*, pp. 70 - 71

specie¹¹⁶. Sono gli organi *quasi judicial* a cui deve andare la nostra attenzione, perché lì a parere di molti si annida una burocrazia che ha di fatto poteri giurisdizionali, lesive della libertà che informa la costituzione inglese, mentre per alcuni sono modelli da guardare con interesse le varie *agencies, boards, Commissions, tribunals*. Come detto nel precedente paragrafo descriveremo comunque brevemente il sistema giudiziario nel suo complesso.

Le *Corti superiori*, sono definite *Supreme Court of Judicature* composta da 3 corpi: *High Court of Justice, Crown Court*, e la *Court of Appeal*.

L'attuale assetto si è delineato a seguito dell'introduzione di alcune importanti leggi quali l'*Administrations of Justice Act* (1970), la *Courts Act* (1971) che ha istituito la *Crown Court* (competente per le infrazioni penali gravi) la *Courts and legal services Act* 1990, *Access to Justice Act* 1999.

La *High Court of Justice* è composta da «divisioni». La divisione che si occupa delle controversie di diritto amministrativo è la *Administrative Court* (denominata in precedenza *Court of Queen's Bench Division*), ed è composta da 23 giudici specializzati.

Tutti i giudici della *High Court of Justice* in totale attualmente 170, sono *Justice* reclutati fra gli avvocati. Essere *Justice* di Sua Maestà, rappresenta il coronamento di un successo professionale e sociale¹¹⁷.

In materia civile i principali organi giudiziari sono la *County Courts*, mentre in materia penale vi sono in Inghilterra (ad eccezione di Londra), i *magistrates*, termine che non sono magistrati, non sono neanche giuristi, ma semplici cittadini a cui viene conferito il titolo di *Justice of peace* che assistiti da un segretario (*clerk*) che giudicano in materia criminale reati di poco conto, senza essere retribuiti. Sempre in materia di diritto penale è importante ricordare la enorme differenza sotto il profilo giuridico – ma necessariamente anche politico, se si pensa al rapporto “febbrile” fra forze politiche ed organi giudiziari in Italia - fra il Regno Unito e il nostro paese, in materia di esercizio dell'azione penale: In Inghilterra non esiste il pubblico ministero. L'azione penale è esercitata da agenti di polizia, che agiscono in senso tecnico come privati cittadini (*private prosecution*). Dal 1985 esiste il *Crown Prosecutions Service* (CPS) guidato dal *Director of public prosecutions*, che decide quali delle azioni penali esercitate dalla polizia dev'essere coltivata, quale dev'essere archiviata. Se la polizia non esercita l'azione penale, il CPS non può intervenire¹¹⁸. Ravvisiamo un'altra enorme differenza fra Italia e GB. Oltre a non avere il PM, l'esercizio dell'azione penale non è obbligatorio. Principio quest'ultimo che nel nostro paese non solo è riconosciuto ma ha addirittura dignità costituzionale (art.112).

¹¹⁶ David, Jauffret-Spinosi, *op.cit* p. 292

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 293-294

¹¹⁸ David, Jauffret-Spinosi, *op.cit* p. 303

Ma veniamo al diritto che regola in generale l'azione della pubblica amministrazione. Come già si è brevemente detto in precedenza in dottrina ancora oggi è seguita l'idea di una netta diversità fra 2 modelli del diritto delle amministrazioni: i «sistemi a normazione comune» e i «sistemi a diritto amministrativo speciale», ovvero di un diritto autonomo rispetto al diritto comune. La tradizione inglese dalla *Magna Charta* porta con sé una concezione liberale del potere. L'uomo di stato è colui che aspira ad assumere la propria decisione rendendo un giudizio. L'amministratore non ha bisogno di un diritto speciale e delibera nel rispetto dei principi propri della *natural Justice* e dell'*ordinary law of the realm*¹¹⁹. La *fair procedure*, la difesa della *private property* e della *freedom of contracts*, e la regola dell'*audi alteram partem*, sono i cardini del diritto delle amministrazioni, e della giustizia in Inghilterra. Le profondissime differenze fra il sistema inglese ed altri sistemi come ad esempio, il nostro o soprattutto quello francese, verranno sempre più ad attenuarsi fino a cadere, per una parte della dottrina. Ma vi è una cosa importante da dire. Quasi sempre sono stati paesi come il Regno Unito o anche gli Stati Uniti, che hanno creato tutta una serie di enti «quasi giudiziali», che hanno apportato tante eccezioni al sistema *common law* che taluni rappresentano l'idea di un paese, in cui i cittadini soffrivano lo stesso dispotismo dell'amministrazione a cui i francesi erano abituati. Più di recente invece dopo la seconda guerra mondiale, ma soprattutto negli ultimi vent'anni, saranno gli ordinamenti continentali, anche quelli più gelosi come quello francese della propria tradizione a dare spazio al diritto comune e ad creare organismi che sono propri della storia amministrativa anglo-

¹¹⁹ D' Aliberti, *op.cit.* p. 14

americana (*agencies, authorities, ecc.*). Questi organismi sono molteplici vagliano controversie in contenziosi amministrativi. Se del contenzioso «quasi giudiziario», non si è soddisfatti, la causa è sottoposta alla *Supreme Court of Judicature*, di cui si è detto (*supra*). Questi organismi sono molteplici, la loro attività è considerevole. Giudicano più di mezzo milione di cause all'anno vale a dire più dell'insieme della giustizia civile¹²⁰. Ne esistono in materia economica (trasporto aereo e terrestre, marchi di fabbrica, diritto d'autore, mercato finanziario, tutela della concorrenza, in materia fiscale, imposte sui redditi, imposta fondiaria, pianificazione urbana, *welfare*, ecc. Un *Council on Tribunals* veglia sul buon funzionamento di questi tribunali. Assai diversi nella composizione, nelle attribuzioni e nei poteri, questi tribunali sono legati talora a un'amministrazione, ma talora sono anche totalmente indipendenti da ogni amministrazione; è il caso ad esempio, dei tribunali incaricati di decidere di problemi di rapporto fra proprietari e conduttori, o fra datori e prestatori di lavoro. I tribunali amministrativi hanno talvolta funzioni contenziose, ma altre volte controllano semplicemente se l'amministrazione ha preso la decisione rispettando i termini della procedura non contenziosa imposta dalla legge, e se essa ha effettuato l'istruttoria prescritta, secondo un procedimento «quasi giudiziario». Per queste due ragioni, gli organi di cui parliamo non possono essere equiparati ad esempio ai tribunali francesi o italiani¹²¹. Gli *administrative tribunals* all'origine corpi amministrativi, retti da membri di regola nominati dall'esecutivo, ma dotati di larga indipendenza ed *expertise* nei terreni di loro attribuzione, assumono funzioni sempre più giudiziali, tanto che vengono individuati come *court substitute*. Sono

¹²⁰ David, Jauffret-Spinosi, *op.cit* p. 298

¹²¹ *Ibidem*, p. 298-299

chiamati a risolvere sia controversie fra pubbliche amministrazioni e privati, sia dispute fra privati, ad esempio in materia di lavoro o di locazione. Non mancano però *tribunals* con funzioni di *regulatory policy* con poteri più somiglianti alle ordinarie potestà amministrative, in cui si concentra l'attività di rilascio di autorizzazioni o *licences*. Come si è già detto nel precedente paragrafo è nell'800 che si ritrova la legislazione madre dei tribunals, in *statutes* che superano la logica astensionistica propria della fase centrale dell'età vittoriana¹²². I *tribunals* esterni al corpo dei giudici, non sono troppo vincolanti dalle tradizioni legali e possono deviare dalle dottrine prevalenti basate sui *private rights*. La *statute law* sovente esclude sull'operato o attenua i controlli delle corti in via d'*appeal* sull'operato dei *tribunals*. Gli *administrative tribunals* dunque tra la fine dell'800 e l'inizio del '900 rimangono largamente al di fuori del *legal system*. Il diritto di proporre un *appeal* alle corti contro le decisioni dei *tribunals* è spesso negato da una legislazione ostile all'ordinario sistema giudiziale propria del primo *welfare state*¹²³. Fra le leggi che vanno in questo senso ricordiamo la *London Building Act* (1894), e la *National Insurance Act* (1911). In seguito questa tendenza si attenuerà, perché si eserciterà un maggior controllo giurisdizionale da parte delle Corti superiori, e poi perché monterà una polemica tanto nella dottrina giuridica, tanto nel mondo politico. L'*administrative law* col suo occuparsi di *social Justice*, aveva portato troppe deroghe al sistema di garanzie fra amministratori e amministrati, caro ai costituzionalisti inglesi. I "fedeli" di Dicey dovettero ricredersi e per molti l'Inghilterra aveva finito per fare la fine della Francia se non

¹²² D' Aliberti, *op.cit.* p. 74

¹²³ *Ibidem* p. 75

peggio. Nel precedente paragrafo si sono descritte le tesi di Hewart, e del Report del 1932 dove anche il Laski aveva partecipato alla stesura.

Aggiungiamo che Hewart arrivò a riconoscere, nonostante il poco lusinghiero giudizio sul *Conseil d'Etat*, al sistema amministrativo francese dignità di diritto, mentre Dicey l'aveva relegato ai confini del giuridico. La Gran Bretagna invece è in preda alla *administrative lawlessness*, alla *travesty of Justice*, avendo così perduto le virtù che lo stesso Dicey le aveva attribuito. Mentre invece il *régime administratif* in Francia è pur sempre una *branch of law*¹²⁴.

Assai critico nei confronti dei *tribunals* e del loro operato è William A. Robson nel suo memorabile *Justice and Administrative Law* del 1928. Per Robson si era andato indebolendo il modello degli *inflexible private rights* e si passava agli *absolute rights* ai *qualified rights*, protetti in quanto compatibili con il bene comune, come interpretato dagli stessi *administrative tribunals*. Le regole che venivano elaborate da questi corpi componevano un diritto progressista contro il conservatorismo della *common law*, sebbene Robson riconoscesse ai *tribunals* la possibilità di estendere la *judicial mind*. Si è già detto prima che le cose nel dopoguerra iniziano a cambiare. Per esempio una delle più gravi negazioni del diritto uguale per tutti pubblici e privati, riguarda la responsabilità della Corona che non risponde per *torts*. E' stato a lungo un dogma inespugnabile nella giurisprudenza delle Corti., fino a quando la *Crown Proceedings Act* (1947), e la *Law reform (Limitations of Actions) Act* del 1954, che abolirono questa odiosa innunità.

Harold Laski trattando della sovranità e della personalità dello Stato aveva sottolineato come la Corona fosse un mantello che copriva una moltitudine di peccati¹²⁵.

La nota *Franks Commitee*, licenzia nel '57 un *Rapporto* il quale si occupa degli *administrative tribunals* visti come *court substitutes*, li riconduce alla *machinery of adjudications*, più che alla *machinery of administration*, raccomanda che gli

¹²⁴ *Ibidem.*, p.71

¹²⁵ *Ibidem.*, p.79

stessi *tribunals* operino secondo modi somiglianti a quelli adottati dalle altre corti e siano sottoposti ad un controllo giudiziale più ampio. Si suggerisce che la loro attività sia *open, fair, impartial*, con membri nominati dal *Lord Chancellor*, *hearings* pubbliche decisioni motivate soggette ad appello, dinnanzi alle corti per questioni di diritto. Si proponeva che un *Council on Tribunals* nominato dal *Lord Chancellor* faccia da supervisore all'intero sistema.

Il *Tribunals and inquiries Act* del 1958, e il *Tribunals and inquiries Act* del 1971 ha accolto parzialmente le raccomandazioni della *Franks Committee*. In particolare, la nomina dei membri e del personale è rimasta largamente affidata ai ministeri di settore, limitandosi in tal modo e al *Council on Tribunals* è riconosciuto un ruolo consultivo. Si è però attenuata l'originaria contrapposizione dei *Tribunals* alle corti, le procedure sono più garantiste, e il *right of appeal* dinanzi alla *High Court* per questioni di diritto è divenuto regola¹²⁶. Se i *tribunals* per molti versi somigliano ai tribunali amministrativi così come noi li conosciamo, sono i *policy oriented tribunals* con funzioni amministrative e normative più che di risoluzione di controversie, nonché delle agenzie di regolazione, che si sono sviluppate negli anni '60 e '70 sul modello americano, che presentano maggiori problemi. Mancano spesso regoli generali, sulla strutture e sulle funzioni di questi enti, spesso ricondotti al generico nome di *quangos* (*quasi non governmental organizations*), che sono dal punto di vista amministrativo una *no men's land*. Ai *quangos* ai conflitti di attribuzione e agli strali mossi contro di loro, visti come burocrazia irresponsabile, dedicheremo molto spazio più avanti,

¹²⁶ *Ibidem.*, p.77

perché centrali per la nostra analisi del rapporto politica-amministrazione-burocrazia, nel Regno Unito.

8. *Controllo giudiziale e «quasi giudiziale»*

Manca sì è detto una costituzione scritta (*infra* § 2). Se una legge è approvata dal parlamento con i crismi formali dell'*iter* legislativo (vedi *infra* § 5), essa non può essere dichiarata incostituzionale in un tribunale britannico. Inoltre, se un'azione del governo è legale in conformità dei poteri previsti dalla legge, una corte non può oltrepassare quest'ultima, per magari dichiarare illegittima quest'azione, col ricorso ad una norma di diritto superiore. Di conseguenza ciò che viene chiamata «revisione giudiziale» nel contesto britannico ha una portata assai limitata di quella che lo stesso termine evoca negli altri tre paesi esaminati. Essa consiste in una interpretazione, da parte delle Corti, della legalità delle attività di governo, in conformità delle norme esistenti e dei giudicati aventi forza di legge. Certo l'assenza di norme costituzionali definite per iscritto – oltre a rendere impossibile la revisione giudiziale degli atti legislativi – si ripercuote in modo significativo nella revisione giudiziaria degli atti amministrativi¹²⁷. L'attività dei giudici è sembrata a molti timida nei confronti dei provvedimenti dell'esecutivo. Come osserva il Griffith anche se i giudici hanno spazio per giudicare della legalità degli atti di governo, essi non hanno fatto uso di tale discrezionalità. In Gran Bretagna è perciò difficile parlare di controllo efficace sulle azioni di governo, siano esse di tipo legislativo o amministrativo

¹²⁷ Page, *op.cit.* p. 152

propriamente detto¹²⁸, ma veniamo in concreto alle tutele giurisdizionali per gli amministrati. L'esperienza britannica ha storicamente assegnato una grande importanza alle vie non giurisdizionale, o non pienamente giudiziali, per la determinazione degli equilibri fra poteri pubblici e interessi dei governati¹²⁹. Una *fair procedure* costituisce la condizione indispensabile per la validità di ogni decisione pubblica che incida sui diritti. Lo si è già detto nel precedente paragrafo una procedura è corretta, leale se rispetta la regola aurea dell'*audi alteram partem*. Sentire il destinatario della decisione prima che questa venga assunta, è connaturata con il sistema di *natural justice* operante anche in assenza di una previsione esplicita. Il *right to be heard* e i principi di giustizia naturale sono penetrati anche nei territori delle attività delle pubbliche amministrazioni. Qui la «leale procedura» fondata sull'audizione degli interessati è divenuta una interessante garanzia preliminare all'adozione dell'atto amministrativo¹³⁰. Fino agli anni '60 la giurisprudenza distingue fra attività puramente *administrative* e attività di tipo *judicial* o *quasi judicial*, e solo quest'ultimo era il terreno proprio del *right to be heard*. L'artificiosa distinzione viene ripudiata definitivamente nel '64 e si ritorna all'idea dell'applicazione generale del *right to be heard* alle attività amministrative (*Ridge v. Baldwin*)¹³¹. Il principio viene ormai applicato ai procedimenti delle amministrazioni, centrali e locali, per le procedure decisionali degli *administrative tribunals*. Si arresta soltanto sulla soglia delle attività delle amministrazioni che abbiano una natura sostanzialmente legislativa, cioè la *delegated legislative* o *subdelegated legislation*. In tali procedure non esiste in via

¹²⁸ *Ibidem*,. p. 153

¹²⁹ D' Aliberti, *op.cit.* p.80

¹³⁰ *Ibidem*,.

¹³¹ *Ibidem*, p. 82

di principio un diritto ad essere sentiti prima che venga adottato un atto, a meno che non sia espressamente previsto da uno *statute*¹³². Va detto che questa non è una eccezione, in quanto i principi della *natural justice* spesso informano la *statute law*, in quanto il legislatore ha consolidato le *public inquires*. Le *inquires* sono inchieste pubbliche che consentono la consultazione degli interessati prima che vengano adottate decisioni complesse concernenti il *town and country planning*: il tracciato d'una strada, la collocazione d'un aeroporto, lo sviluppo di un'area. Le inchieste pubbliche sono condotti da ispettori che predispongono un *report* e lo trasmettono alla autorità competente a provvedere. Non vi è dunque separazione fra autorità decidenti e organi politici, come accade invece nel caso degli *administrative tribunals*, ove la decisione è affidata a strutture semi-indipendenti dall'esecutivo; conclusa l'*inquiry* la scelta finale è sempre attribuita ad un ministro o ad altra autorità politica. Gli ispettori che conducono l'inchiesta rimangono fortemente legati alle autorità decidenti; l'andamento della procedura segue i canoni della *natural Justice* senza però *overjudicialised*, non valendo la *cross examinations* dei testimoni: il diritto a partecipare è ampiamente condizionato alla discrezionalità dell'ispettore e dell'autorità politica; vi è comunque l'obbligo per il decidente di motivare. Il canone generale dell' *audi alteram partem* e la sua versione legislativa rappresentata dalle *statutory inquires* hanno costituito una classica via non giudiziale per la protezione degli amministrati¹³³.

Vi è poi un'altra via tipicamente non giudiziale per la protezione del cittadino contro gli atti del *civil service*. Questa volta non si parla del sindacato

¹³² *Ibidem*,

¹³³ *Ibidem*, pp. 82-83

giurisdizionale nei confronti dell'amministrazione, ma del controllo politico nei confronti dell'amministrazione. Stiamo parlando del *commissioner for administration*, figura istituita con legge negli anni '60, che ricalca con differenze la figura dell' *Ombudsman* tipica di altri paesi. Parleremo approfonditamente di questo istituto quando si tratterà peculiarmente del controllo dell'istituzione politica parlamento sulla amministrazione, e della protezioni dei sudditi di sua Maestà, nei confronti della commissioni o delle colpevoli omissioni dei funzionari.

Le corti hanno mostrato tradizionalmente grande ritrosia di fronte ai poteri discrezionali delle amministrazioni. Ma negli ultimi anni si è verificata una significativa inversione di tendenza, grazie anche all'appartenenza del Regno Unito alla UE, e alla ratifica di importanti convenzioni internazionali, sempre riguardanti l'Europa che hanno inciso profondamente addirittura sulla storia costituzionale inglese. L'incorporazione nel diritto inglese della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, permette alle corti di annullare atti amministrativi contrari alla convenzione, le corti hanno dunque una maggiore possibilità di controllare gli atti assunti dall'amministrazione¹³⁴. Il potere pubblico è tenuto ad agire conformemente ai diritti riconosciuti dalla Convenzione. Secondo lo *Human Rights Act* una persona lesa da atti delle autorità amministrative contrari alla Convenzione può intentare un ricorso per eccesso di potere di fronte ai tribunali. Questi ultimi hanno la possibilità di annullare gli atti amministrativi contrari ai diritti fondamentali. La nozione di illegalità presente nello *Human Rights Act* incoraggia le corti ad adottare un approccio differente, poiché il legislatore ha

¹³⁴ David, Jauffret-Spinosi, *op.cit* p. 300

conferito loro il potere di assicurare che gli atti non siano incompatibili con i diritti fondamentali¹³⁵.

Parleremo più avanti degli effetti dello *Human Rights*.

In *primis* la revisione giudiziale sugli atti della pubblica amministrazione ha assunto un ruolo più incisivo rispetto al passato. Il sistema di difesa del cittadino è cambiato già per cause endogene. I principali *prerogative remedies* (*certiorari, prohibition, mandamus*) destinato al controllo dei poteri e sull'adempimento dei doveri delle pubbliche amministrazioni, hanno sofferto di gravi limiti. Non si poteva disporre delle *facilities* proprie di diritto comune come l' *injuction, decleration, interrogatories, cross-examinations*. Tutto ciò inizia a cambiare prima con una riforma del '77, e poi col *Supreme Court Act* del '81, che ha eliminato per i *prerogative remedies*, e riconosciuto l'uso di *oral evidence* e delle *facilities* seppure con qualche limitazione.

E' anche vero che nuovi problemi sono nati. Per molti *l'application for judicial review* è cosa esclusiva per le materie di *public law*, mentre per le materie di *private law* vi sono i rimedi ordinari (Caso *O' Reilly*). Un criterio basato su di una distinzione, estranea al diritto inglese (infra § 1). Inoltre cosa farebbe parte della *private law*? La giurisprudenza ha abbozzato alcune risposte considerando *torts, beach of contract*, e il rapporto di *civil service* materie di *private law*, ma l'incertezza domina¹³⁶.

Ma vi è anche una causa esogena, esterna al diritto e all'amministrazione *british*, che ha condizionato il controllo giuridico-politico sull'attività amministrativa. Lo dicevamo *supra* come in tutti gli stati dell'Unione Europea, anche oltre manica l'influenza di Bruxelles si è fatta sentire. Ciò ha portato ad un cambiamento assai forte del *judicial mind* dei giudici inglesi. L'influenza del diritto comunitario europeo è stata particolarmente significativa. Allorché la controversia ricade nell'ambito dell'applicazione del diritto comunitario, le Corti inglesi hanno

¹³⁵ *Ibidem*, p. 261

¹³⁶ D'Aliberti *op.cit.*, pp. 84-85

imparato ad applicare concetti quali il principio di proporzionalità¹³⁷. La questione prima che giuridica e amministrativa, è di straordinaria importanza politica. La concezione della sovranità parlamentare è modificata. Secondo la teoria tradizionale il parlamento è sovrano e può legiferare su ogni materia. Il parlamento stesso non ha altri limiti alla sua onnipotenza che il controllo esercitato da parte dell'opinione pubblica, è accettato che il diritto comunitario prevale sulle leggi inglesi. La Camera dei Lords ha deciso che un tribunale inglese può rifiutare una legge contraria alle disposizioni del diritto comunitario (*R v. Secretary of State for Transport ex parte Factortame* n.2 1991 A.C. 605)¹³⁸. Implicitamente è come se si fosse riconosciuta o si fosse iniziata a riconoscere una limitazione della propria sovranità statale rispetto all'ente sopranazionale di cui si fa parte. Oltre ai trattati europei, e più del diritto derivato dell'unione europea, e lo *Human Right Act*, fonte del diritto costituzionale che ha influito in modo determinante sulla stessa costituzione inglese. Dell'influenza dell'*European law*, e dello *human right law* abbiamo già detto quando si è redatta la cronologia delle fonti costituzionali (vedi § 1). Ma dobbiamo parlare ancora dello *Human right Act*, perché a parere di molti ha portato ad una modifica troppo importante nell'ordinamento inglese per essere taciuta: il controllo di legittimità costituzionale sulle leggi, proprio delle corti costituzionali. Manca sì è detto più volte una costituzione scritta e manca in GB un organo istituito precipuamente per esercitare il sindacato di costituzionalità. Con lo *Human right Act* esiste una elencazione di diritti fondamentali raccolti in un trattato internazionale, fatti propri dal diritto costituzionale. Sia chiaro, in Inghilterra non succede come in

¹³⁷ David, Jauffret-Spinosi, *op.cit* p. 300

¹³⁸ *Ibidem*, pp. 313-314

Italia o come in altri paesi. Quando la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione (art. 136 Cost.).

Anche se il Regno Unito fu il primo Stato membro del Consiglio d'Europa a ratificare nel 1951 la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, tale ratifica non ha assicurato di per sé la protezione dei diritti dell'uomo. Secondo il diritto costituzionale classico del Regno Unito, una convenzione internazionale non entra a far parte del diritto interno fintanto che essa non sia stata incorporata da parte di una legge speciale specificamente destinata a raggiungere tale effetto. Anche se la Convenzione europea non era stata incorporata nel diritto inglese, i giudici la prendevano in considerazione. Anche i tribunali hanno applicato i diritti dell'uomo con riferimento al controllo giurisdizionale degli atti amministrativi. Nelle controversie aventi ad oggetto l'esercizio di diritti fondamentali, il controllo giurisdizionale degli atti amministrativi è stato sempre più approfondito; le corti hanno esaminato più da vicino la decisione assunta dall'autorità e le ragioni poste a suo fondamento¹³⁹.

Il legislatore non ha potuto conferire ai giudici il potere di eliminare una legge non conforme ai diritti dell'uomo, in ossequio al principio (vedi *supra*) secondo il quale il parlamento è sovrano e può legiferare in ogni materia. La conciliazione tra la protezione dei diritti fondamentali e la sovranità parlamentare è realizzata mediante altri meccanismi. Anzitutto mediante le regole interpretative del diritto interno. Nell'ipotesi in cui tale interpretazione conforme alla legge non sia possibile, il giudice deve fare una dichiarazione di non conformità. Tramite questa procedura il giudice dichiara che una legge viola un diritto stabilito dalla Convenzione. La dichiarazione di incompatibilità ha l'effetto di permettere all'esecutivo di assumere un provvedimento denominato *remedial order*. Il ministro è autorizzato a modificare la legislazione con ordinanza.

Questa sezione dell' *Act*, è conosciuta con il nome di clausola Enrico VIII, con riferimento ad una legge del 16° secolo che consentiva al Re Enrico VIII, il potere di legiferare per proclami¹⁴⁰. Come si vede una legge non è espunta dall'ordinamento in modo diretto, in seguito a pronunciamento del «giudice delle leggi» come per l'Italia, la Francia, la Germania, gli USA, ecc. Una sorta di *soft* di *judicial review* consistente in un sindacato sulla conformità della legislazione parlamentare rispetto allo statuto dei diritti contemplati nella convenzione, che tuttavia non si risolve nella disapplicazione della norma o nel suo annullamento (eventualità del tutto incompatibile sia con la

¹³⁹ *Ibidem*, p. 260

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 261

sovranità del parlamento sia con il principio della soggezione del giudice alla legge) bensì in atti di impulso nei confronti del legislativo e in, definitiva in un incremento dell'influenza del potere giudiziario sui circuiti dei poteri attivi di governo¹⁴¹. Ciò non di meno l'effetto dello *Human right Act* entrato in vigore definitivamente il 2 ottobre 2000, ha un effetto dirompente sulla storia costituzionale inglese, ma sullo stesso impianto generale della *common law* in quel paese. Dal momento che le corti devono decidere in conformità con i diritti stabiliti nella convenzione «tenendo conto» della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Le corti hanno la possibilità di adottare una interpretazione differente da quella precedentemente data da un altro tribunale inglese anche di grado superiore, se l'interpretazione data da quest'ultimo è in contrasto con i principi della convenzione o con la giurisprudenza della Corte europea. Un tribunale inglese che segue una giurisprudenza di un tribunale europeo. Ne deriva che la regola *stare decisis* può essere applicata in tanti casi in modo assai meno rigoroso.

In generale l'applicazione del diritto europeo potenzialmente può compiere una compiere una rivoluzione nel campo antropologico-giuridico, avvicinando la cultura del *common lawyer* inglese al giurista abituato al diritto codificato. Nell'applicare regolamenti e direttive comunitarie, i giudici hanno fatto propri i metodi interpretativi della Corte di Giustizia europea, assai lontani dai metodi d'interpretazione restrittivi della *common law* fondati sull'interpretazione letterale di un testo. Ma si fa luogo anche all'interpretazione teleologica, cioè lo spirito della legge, o lo scopo perseguito dal legislatore (*mens legis*). Il giurista anche d'oltralpe senza rinunciare alla sua tradizione, non può più ignorare almeno nelle materie disciplinate dall'ordinamento comunitario – e sono sempre di più – i concetti che sono propri dei paesi educati ai principi di diritto romano e canonico, come ha chiaramente detto uno dei più autorevoli giuristi inglesi Lord Hoffmans, giudice della Camera dei *Lords*.

«During the last twenty years, our membership of the European Union has required English judges to undergo a compulsory education in continental legal thinking. In having to deal with the European treaties and subordinate legislation, they have been exposed to statutory provisions which are abstract, general and open-textured; a style of legislation, far from the finely crafted precision of Parliamentary draftsmen, but familiar enough to practitioners in a codified system of law. And with the continental style of legislation has come continental method of construction, which allow a freedom to mould language almost sinful to puritan English sensibilities, and continental legal concepts such as good faith, proportionality and of rights of man¹⁴²».

¹⁴¹ Alessandro. Torre *La Corte Suprema del Regno Unito: la nuova forma di una vecchia idea* *Giornale di Storia costituzionale* 2006 fascicolo 11

¹⁴² David, Jauffret-Spinozi, *op.cit* pp. 316-317

Capitolo II

LA STRUTTURA DEL CIVIL SERVICE

1. *IL Civil Service: il funzionario come burocrate di carriera. Merito versus clientelismo. Neutralità versus politicizzazione*

Il più evidente contrasto in materia di burocrazia di carriera è quello che emerge dal confronto fra i sistemi rispettivamente vigenti negli USA e in Gran Bretagna. Nel primo caso vi è la burocrazia «politicizzata» per eccellenza con il sistema dello *spoils system*. In GB, vi è un sistema che presenta una considerevole conformità al tipo ideale di Weber¹⁴³. Nel Regno Unito il criterio della procedura concorsuale per il reclutamento nel pubblico impiego è acquisito alcuni anni dopo l'istituzione della *Civil Service Commission* del 1855, ma è soprattutto dopo l'uscita del *Rapporto Northcote-Trevelyan*, del 1854 che il *Civil Service* che sottolineò il valore di un pubblico impiego qualificato sulla base di criteri meritocratici. Titoli e requisiti raccomandati nel rapporto propendevano, inoltre per qualità astratte e intellettuali, più che per conoscenze di tipo specifico e pratico come nella tradizione USA. Detto rapporto e gli effetti che esso ha prodotto, ha concorso a creare un sistema di pubblico impiego dominato da una *administrative class* (carriera direttiva) composta quasi interamente di brillanti laureati in studi umanistici (meglio se classici); quadri se pur di alto livello intellettuale, mancavano tuttavia di adeguata formazione nelle materie tecniche ed economiche, sempre più richieste nel loro lavoro¹⁴⁴. Questi funzionari finivano con lo specializzarsi nel lavoro di quel dato ministero solo verso il termine della

¹⁴³ Page, *op.cit.* p. 25

¹⁴⁴ Guy Peters, *op.cit.*, p. 189

loro carriera, carriera che doveva ritenersi «chiusa» poiché se al momento dell'entrata in servizio il soggetto non veniva inserito in questa «classe» del pubblico impiego difficilmente egli avrebbe trovato la strada «aperta» ai livelli superiori; l'ingresso «laterale» in carriera, del settore privato, era poi del tutto sconosciuto¹⁴⁵. Insomma, tale sistema creò un pubblico impiego essenzialmente composto da *dilettanti di talento*. Il sistema britannico, si presenta con una netta separazione tra il grosso degli impiegati l'*administrative class* pochissime migliaia di persone, che occupa le posizioni di più alta responsabilità¹⁴⁶, sebbene sotto il profilo squisitamente formale non si può più parlare di *administrative class* dopo il *Fulton Report* (vedi § 2). Dicevamo in precedenza, che il *civil service* presenta una notevole conformità col sistema weberiano ad iniziare dal reclutamento. Per il modello weberiano, i pubblici dipendenti dovevano essere reclutati in base al merito, al criterio dell'autoaffermazione individuale, piuttosto che in base a criteri ascrivibili, quali il genere, l'etnia, il ceto sociale, ecc. Il criterio meritocratico, non cozza o non dovrebbe con il principio dell'uguaglianza e se vogliamo della democrazia. A coloro che si lamentano – spesso in modo sacrosanto – dell'inefficienza della burocrazia, si è detto che il reclutamento su base universale, attraverso il concorso e il criterio della competenza favoriscono o possono favorire la democrazia (Cap I § 2). Anche dove si sono fatte avanti esperienze di tipo americano, come le agenzie, lo strumento del concorso pubblico è considerato come indispensabile in ogni caso di assunzione nel ruolo di direttore di un'agenzia operativa¹⁴⁷.

¹⁴⁵ *Ibidem*,

¹⁴⁶ Fisichella, *op.cit.*, p. 268

¹⁴⁷ Turpin, *I funzionari civili dello Stato in Gran Bretagna: vecchie realtà e nuove iniziative*, p.27, In D'Alberti, *L'alta burocrazia* Bologna 1994

Un'altra delle caratteristiche importanti del sistema britannico è stata la neutralità politica dei quadri dell'amministrazione. E' un principio non scritto ma di importanza fondamentale del *civil service* britannico, ci si aspetta che i funzionari, sicuri di non perdere la carica di cui sono titolari quando cambia il Governo, mettano la loro lealtà professionale al servizio della nuova compagnia governativa. Da questo principio deriva una dottrina espressa in un *memorandum* pubblicato dal Ministero dell'interno:

Il *civil service* in sé non ha né una personalità giuridica costituzionale riconosciuta, né una responsabilità separata da quella del Governo legittimo in carica. Esso è là per fornire al Governo stesso consigli in merito alla formulazione di strategie per aiutarlo nel processo di attuazione di quanto da esso deliberato e per gestire ed erogare i servizi di cui quello è responsabile.... La determinazione delle scelte di *policy* e di responsabilità del ministro (nell'ambito della convenzione secondo cui esiste una responsabilità collettiva dell'interno del Governo per gli atti e le decisioni adottate da ciascuno dei suoi membri). Nella determinazione delle strategie il funzionario non ha una responsabilità costituzionale o un ruolo distinto da quello del ministro¹⁴⁸.

Il *career system*, sottrae al clientelismo la nomina a incarichi amministrativi. Insomma con tale sistema si eliminano favoritismi, e inefficienze. La persona assunta, funzionario, impiegato, o altro è almeno sulla carta "neutrale" ed efficiente. Un modello che può essere definito *neutral competence*¹⁴⁹. Sempre nel *memorandum Armstrong*, sopra riportato l'*Head of the Home Civil Service* dichiarava: «Il *Civil Service* è al servizio del Governo in carica nel suo

¹⁴⁸ *Armstrong Memorandum* pubblicato dall' H.C. Deb. Vol.123, riportato da Turpin., *op.* p.15

¹⁴⁹ Guy Peters, *op.cit.*, p.122

complesso, vale a dire l'insieme dei Ministri di Sua Maestà, è il Primo Ministro è anche *Minister for the Civil Service*. I doveri di ogni funzionario valgono innanzitutto e principalmente nei confronti del Ministro della Corona che ha la responsabilità di gestire il dipartimento nel quale egli è in servizio...E' preciso obbligo dei funzionari servire i loro Ministri con integrità e al meglio delle loro capacità»¹⁵⁰. I funzionari sono al servizio della Corona e devono di conseguenza prestare tutto il loro appoggio al Governo in carica. In circostanze normali, questa concezione della posizione dei *civil servants* non pone troppi problemi ed anzi appare del tutto commendevole, poiché costituisce un salutare principio di governo quello secondo cui i programmi politici approvati dall'elettorato ed affidati ad una guida scelta democraticamente non vengono vanificati dalle preferenze dei singoli *civil servants* o dalla difesa di quello che potremmo definire «il punto di vista del dipartimento»¹⁵¹. Di tanto in tanto ex-ministri, i loro consiglieri politici ed altri hanno sostenuto che i funzionari esercitano pratiche ostruzionistiche nei confronti dei programmi di governo e ministri “radicali”, il che tradisce il fatto che i funzionari stessi posseggono propri pregiudizi politici. Un aspetto particolare di questa «filosofia corporativa» è costituito dal cd “punto di vista del dicastero”, vale a dire quell'insieme di supposizioni e di finalità sentite come comuni dai dirigenti di un ministero riguardo all'operato dello stesso. Quanto fortemente siano radicati questi atteggiamenti che potremmo definire quasi politici e fino a che punto essi siano di ostacolo all'attuazione dei

¹⁵⁰ *Cit.in Turpin op.cit p. 31*

¹⁵¹ *C. Turpin op.cit p. 32*

programmi ministeriali, è questione sulla quale ogni prova risulta equivoca e i giudizi sono spesso di parte¹⁵².

Il reclutamento per merito sembra implicare una concezione meccanicistica dell'amministratore, in quanto soggetto interamente sottratto all'influenza di valori, chiamato ad amministrare politiche pubbliche senza tener conto delle intenzioni e dell'impatto di queste sul piano sociale. Una tale concezione del pubblico funzionario, è a parere di Guy Peters, semplicemente priva di riscontro nella realtà¹⁵³. Le persone scelte in base al ben noto *spoils system* sono ovviamente meglio disposte sul piano politico, verso i programmi portati avanti dal partito politico al governo. Senza contare che la burocrazia «neutrale», può essere ostile nei confronti di determinati programmi politici, ed ostacolarne la realizzazione, nonostante bontà degli stessi. Una burocrazia «impegnata», necessita di quadri di nomina politica scelti in base ad una idonea combinazione di impegno politico e talento amministrativo e non solo in base alle inclinazioni politiche di ciascuno. In tal modo l'insigne studioso ci dice che una competenza che risponde a determinati valori, è meglio di una «competenza naturale», in quanto costituirebbe un fattore rilevante per assicurare una correttezza realizzazione dei programmi governativi¹⁵⁴. E' una posizione che merita risposta. Una burocrazia neutrale, verso il potere, che del potere attua i programmi, senza entusiasmo, ma anche senza attuare pratiche ostative, è ovviamente un mito, che di certo Guy Peters, non è stato il primo a sottolineare. La corrente *behaviorista*, e la scuola delle *public choice* ed altri ancora di cui parleremo, nel corso della tesi, hanno messo in luce come, tanto nel burocrate, come nel politico, l'idea di

¹⁵² *Ibidem*, p.16

¹⁵³ Guy Peters, *op.cit.*, p. 124

¹⁵⁴ *Ibidem*

servizio alla comunità, è tutt'altro che centrale nell'*ars administrandi*, come nell'agire politico. Il *british civil servant* per quanto soggetto più "spoliticizzato" rispetto al funzionario francese uscito dalle *grandes écoles* o al *beamte* tedesco, e soprattutto al burocrate "modello americano", non fa eccezione. Esiste nel Regno Unito un orientamento di pensiero che favorisce un aumento dell'impegno politico dei funzionari pubblici di grado dirigenziale. Ciò deriva dalla convinzione che sia necessario liberare i governi da un'inerzia che si ritiene essere il risultato del fatto che i funzionari di carriera, politicamente neutrali, offrono la propria consulenza con distacco e poca partecipazione. Si sono fatte proposte per introdurre funzionari di nomina politica tra i dirigenti dei ministeri, i quali si affianchino ai funzionari di carriera e siano di sostegno alla loro opera di consulenza con un'esperienza più vasta acquisita all'esterno dell'amministrazione senza i condizionamenti della neutralità politica¹⁵⁵.

Ciò non vuol dire che il sistema britannico, sia uguale o addirittura peggiore degli altri. E' tesi da respingere. Un sistema che per come si è costruito nel corso del tempo ha respinto le nefaste conseguenze del clientelismo politico, e che accoglie almeno teoricamente gli insegnamenti weberiani, è un modello da preferire rispetto allo *spoils system*, specie quando questo non è contestualizzato nelle cornice americano-canadese. I difetti ovviamente si presentano, ma stiamo nel fisiologico, non nel patologico. Proposte per "politicizzare" la burocrazia, sebbene con la buona intenzione di migliorare l'azione di governo non sono state generalmente accolte con favore, poiché non si adattano facilmente alle strutture

¹⁵⁵ Turpin, *op.cit.* p. 17

esistenti e alle concezioni diffuse nel *civil service* statale, e si nutrono dubbi sulla loro praticabilità¹⁵⁶.

Un' autonoma responsabilità di carattere generale per il mantenimento di standards qualitativi nelle operazioni di reclutamento dei funzionari è attribuita ai *Civil Service Commissioners*, i quali vengono nominati con un *Order in council* e rispondono a Sua Maestà la Regina circa lo svolgimento dei loro compiti. Il loro principio guida è stato il seguente: la selezione deve avvenire esclusivamente in base al merito tramite un concorso aperto a tutti gestito in maniera corretta. La necessità di un attestato di qualificazione dei *Commissioners*, ha salvato l'amministrazione statale britannica, sin da quando essi sono stati nominati per la prima volta nel 1855, dai mali della corruzione e delle raccomandazioni all'atto del reclutamento¹⁵⁷.

E' ovvio che anche in un *career system* vi sono «gradi», che si possono scalare solo per via politica. In GB però, ogni ministro dispone solo di pochi funzionari di nomina politica, oltre naturalmente al ministro in carica: il maggior numero di questi si trova nel *Treasury*. Qui come altrove, il punto principale di «interfaccia» fra dirigenti politici e amministratori è localizzato fra il ministro e la persona di un funzionario della carriera, il *permanent secretary*¹⁵⁸.

Al momento le responsabilità per la gestione del *Civil Service* sono ripartite fra il Tesoro e l'*Office of the Minister for the Civil Service* (comprendente *Civil Service Commissioners*). Il *Minister of the Civil Service* è responsabile dell'organizzazione e dell'efficienza degli impiegati, nonché degli aspetti non finanziari della gestione del personale, della creazione di strutture di *staff* della

¹⁵⁶ *Ibidem*

¹⁵⁷ Turpin, *op.cit.* p. 27

¹⁵⁸ Guy Peters, *op.cit.*, p. 124

formazione. L'incarico di *Minister of the Civil Service* è attribuito al Primo Ministro che è *First Lord of Treasury*, ma il controllo quotidiano della materia è da lui delegato ad un ministro subordinato (un *Minister of the State*). Il Tesoro è responsabile della gestione della struttura complessiva del *Civil Service*, della classificazione dei ruoli, del personale, della politica di reclutamento, dell'erogazione delle paghe, delle pensioni e della condizione delle relazioni industriali. Un *Minister of the State*, delegato dal Cancelliere dello Scacchiere, ha la responsabilità di gestire giornalmente le problematiche relative a queste materie¹⁵⁹. E' il Cancelliere dello Scacchiere, che vive per la durata suo incarico al numero 11 di *Downing street* (il numero 10 di *Downing street* è la residenza ufficiale del Primo Ministro), che ha un ruolo centrale nel *Treasury* e nel *Civil Service* in generale, se sei un assiduo lettore delle sue carte il Cancelliere dello Scacchiere è probabilmente meglio e più informato del Primo Ministro sul lavoro dei colleghi¹⁶⁰.

All'apice dell'amministrazione statale vi è la carica di *Permanent Head of the Civil Service*, incarico sovente ricoperto dal *Secretary to the Cabinet*. La combinazione di queste due cariche conferisce un'ampia responsabilità e una considerevole autorità a chi la detiene. Il *Cabinet Secretary* è un personaggio pubblico assai influente, è al centro di tutte le delibere che riguardano lo stato, la sua influenza aumenta quando ricopre la carica di *Head of the Home Civil Service* responsabile come tale nei confronti del Primo Ministro nella sua qualità di *Minister of the Civil Service*¹⁶¹.

¹⁵⁹ Turpin, *op.cit* pp. 18-19

¹⁶⁰ Luigi Petrella, *Analisi Un dito in ogni torta: La centralità del tesoro inglese* Rivista Italiana Politiche Pubbliche N.2, 2006

¹⁶¹ *Ibidem* pp.19-20

Anche nei più alti gradi dell'amministrazione sin dal rapporto *Northcote-Trevelyan*, il criterio di accesso dai gradi più bassi ai gradi più alti è stato quello di ritenere il politico oggettivamente incapace, di decidere chi portare ad occupare un posto ai vertici della gerarchia amministrativa. A questi vertici e cioè nei tre posti più elevati, rispettivamente di *under-secretary*, *deputy-secretary*, e *permanent-secretary*, il criterio di idoneità alla relativa promozione regge sul rendimento del funzionario durante la sua permanenza nei gradi inferiori, e cioè fino a quello di *assistant secretary*.

Gli *under-secretaries* che appartengono al grado 3 hanno compiti decisionali e dirigono ampi settori dell'attività e dirigono ampi settori dell'attività del proprio dipartimento, il loro numero è comunque abbastanza limitato. *Brevitatis causa* si può affermare che *permanent-secretaries*, *deputy-secretaries*, *under-secretaries* costituiscono la dirigenza pubblica inglese, alcuni vi includono anche gli *assistant secretaries*¹⁶². Funzionari di tale grado sono di solito a capo di una divisione all'interno del dipartimento¹⁶³.

Sia la promozione da un livello all'altro della fascia intermedia, sia la promozione da questi livelli di dirigenza superiore, sono largamente in mano ai quadri del pubblico impiego. La promozione nell'ambito della dirigenza intermedia spetta infatti al segretario permanente, del ministro interessato, magari in consultazione con il suo ministro, almeno per i gradi più elevati compresi in questo organico dirigenziale. L'eleggibilità alla promozione nei gradi di dirigenza superiore è subordinata all'esito positivo di un colloquio dinanzi ad una apposita commissione, composta di pubblici funzionari. Per i due posti di grado superiore

¹⁶² *Ibidem* p. 26

¹⁶³ *Ibidem*

quello di *deputy-secretary*, e quello immediatamente superiore di *permanent-secretary*, la scelta fra gli eleggibili è determinata da un complesso *iter* di consultazioni tra il *permanent-secretary* del pubblico impiego, il cui ufficio è oggi parte del *Management and Personnel Office* con i dirigenti superiori di altri ministeri, con i ministri e finalmente con il primo ministro in carica. Il capo del personale avvia consultazioni con altri dirigenti amministrativi, e fa successivamente qualche sondaggio per verificare l'accettabilità di questo o quel candidato. Le successive tappe procedurali, sono riassunte dallo studioso Ridley nel seguente modo: Il capo del personale, formula suggerimenti al Primo Ministro cui spettano le nomine a questi livelli. Fino al governo conservatore di della signora Thatcher, ha prevalso la pressa della accettazione delle proposte avanzate dal capo del personale. Ma il procedimento diventa più difficile da descrivere per le nomine a *permanent secretary*. Il capo del personale formula la sua proposta al primo ministro facendo assegnamento sulle proprie conoscenze del candidato, e su quanto è emerso dalle consultazioni avute con i comitati e ministri interessati¹⁶⁴. Il sistema di valutazione del pari rendimento che un tale *iter* di carriera implica, è in qualche modo aggirato dall'esistenza di un *iter* accelerato nel sistema di promozione nella carriera. Ad essere ancor più minuziosi diciamo che il SACS (*Senior Appointments Selection Committee*) un organismo costituito in maniera informale senza membri fissi, ma che in pratica comprende i *Permanent Secretaries* di diversi ministeri più altri esperti sotto la presidenza dell'*Head of the Civil Service* che delibera circa la promozione di un funzionario a rango di *Permanent Secretary*. Dopo la delibera l'*Head of the Civil Service* consulta il

¹⁶⁴ Page, *op.cit.*, pp.29-30

ministro del dipartimento interessato e offre il suo parere al Primo Ministro, la cui approvazione è necessaria per la nomina. E' apparso chiaro che durante il periodo di governo della signora Thatcher che ella dimostrava per le nomine dei dirigenti un interesse maggiore di quanto non fosse normalmente stato in precedenza¹⁶⁵.

Sostanzialmente possiamo distinguere sette gradi di vertice dei funzionari pubblici dal *Permanent Secretary* funzionario posto a capo di un dipartimento al *Principal*. La gestione di un dipartimento governativo. La gestione di un dipartimento governativo è materia tradizionalmente riservata ai dipartimenti stessi, sotto la direzione del *Permanent Secretary*, responsabile nei confronti del suo ministro e obbligato a rispettare le limitazioni del controllo del Tesoro sulla spesa¹⁶⁶.

In una simile posizione, il Tesoro attrae i funzionari pubblici più brillanti. Il che costituisce un altro dei suoi principali *asset*. Una supremazia che fu formalmente riconosciuta nel 1867, quando al *Permanent Secretary* (ripetiamo il *civil servant* più alto in grado nell'amministrazione) fu attribuito uno *status* di superiorità gerarchica sui capi degli altri dipartimenti¹⁶⁷.

Negli anni '80 è venuta fuori un'altra figura di funzionario nell'ambito delle riforme thatcheriane, il *Second Permanent Secretary*, ne parleremo a tempo debito. Seguono i *Deputy secretaries* e gli *Under Secretaries* di cui si è detto costituirebbero, l'alta burocrazia britannica, concetto ampliato da alcuni alla figura dell'*assistant secretary*.

¹⁶⁵ Turpin, *op.cit.* p. 28

¹⁶⁶ *Ibidem*, p.20

¹⁶⁷ Petrella, *op.cit.*

Per le nomine di *Under Secretary* non è necessaria l'approvazione personale del Primo Ministro: il *Permanent Secretary* consulterà il ministro che ne è a capo e dovrà cercare l'approvazione dell'ufficio del *Minister for the Civil Service*¹⁶⁸.

Fra *Assistant Secretary* e l' *Under Secretary* troviamo il grado 4 ovvero l'*Executive Director* . *Senior Principal*, e *Principal*, sono funzionari, ma non di alto livello. Per una migliore delle gerarchia si riporta lo schema di un grande studioso inglese Turpin

Struttura aperta

<i>Head of the Civil Service e Cabinet Secretary</i>	
<i>Permanent Secretary</i>	Grado 1
<i>Second Permanent Secretary</i>	Grado 1a
<i>Deputy secretary</i>	Grado 2
<i>Under Secretary</i>	Grado 3
<i>Executive Director</i>	Grado 4
<i>Assistant Secretary</i>	Grado 5
<i>Senior Principal</i>	Grado 6
<i>Principal</i>	Grado 7

Riportato da Colin Turpin *I funzionari civili dello Stato in Gran Bretagna* vecchie realtà e nuove iniziative In D'Alberti, *L' alta burocrazia*

Una delle critiche mosse dal *Fulton Committee* al pubblico impiego britannico reggeva proprio sul fatto che questo regime, di fatto, si prestava per assicurare promozioni immeritatamente rapide a quanti possedevano una istruzione universitaria, meglio ancora se il loro diploma fosse stato conseguito a Cambridge od Oxford¹⁶⁹. Parleremo ampiamente del Rapporto Fulton, delle critiche e dei rimedi che proponeva per le storture del *civil service*, più avanti, prima dobbiamo approfondire un altro aspetto del reclutamento nell'amministrazione britannica: la *formazione generalista* e la provenienza *oxbridgiana*.

¹⁶⁸Turpin, *op.cit.* p.28

¹⁶⁹ Page, *op.cit.*, p. 29

2. Il Civil service: «dilettante di talento» e provenienza oxfordiana

In generale quando si dà luogo ad un'analisi sull'amministrazione comparata, è il reclutamento di dirigenti e quadri che interessa, perché questo differisce o può differire da paese a paese. Per i livelli impiegatizi inferiori, per i quali sono generalmente previsti requisiti professionali abbastanza uniformi.

E' ormai un classico il dibattito tra i sostenitori della formazione «generalista», e coloro che sostengono la formazione «specialistica», nelle carriere pubbliche. La scuola generalista, simboleggiata nella pratica amministrativa britannica, sceglie i futuri alti dirigenti del pubblico impiego principalmente in base a capacità e rendimento di tipo generale tra quanti posseggono un livello di istruzione superiore. Il *Rapporto Northcote-Trevelyan*, oltre a sottolineare l'importanza del merito, fece altresì sapere che la formazione classico-umanistica era da ritenersi più confacente per i futuri amministratori¹⁷⁰. La tradizione del «dilettante di talento», si è mantenuta in Gran Bretagna, malgrado l'accresciuto contenuto tecnologico delle attività di governo, e malgrado gli attacchi mossi dal *rapporto Fulton*, e da altre istituzioni pubbliche. In Gran Bretagna i pubblici funzionari raramente vantano una particolare esperienza, e tendono a rimanere nei quadri della pubblica amministrazione per l'intera vita lavorativa.

In questo la Gran Bretagna, sottolinea un modello agli antipodi rispetto ad un paese gli Stati Uniti, dove la formazione specialistica è tenuto molto più in conto per il manager pubblico. Dal resto anche la centralità che viene data al merito, e agli antipodi rispetto allo *spoils system*. Parleremo di questo nella parte del lavoro dedicata agli USA.

Sottolineiamo la differenza con la Francia. In questo paese la formazione specialistica per i *fonctionnaires*, viene fornita dallo Stato stesso. La principale fonte da cui attingere per le carriere direttive è l'ENA, *Ecole Nazionale d'Administration* che prepara in settori specialistici, quali, la finanza, la gestione, il diritto. Non va taciuto neanche il ruolo delle altre *grandes écoles*, come l'

¹⁷⁰ Sir S. Northcote e Sir C. Trevelyan, *Report on the Organization of Permanent Civil service in Guy Peters*, *op. cit.*, p.132

Ecole Polytechnique, l'IRA Istituto Regionale di Amministrazione, che forma i quadri di livello inferiore, l'*Institut d'Etudes politiques*, ecc.

Rilevante per il discorso sul reclutamento e sulla permanenza della pubblica amministrazione è l'analisi degli incentivi. La tipologia consta di 3 categorie: incentivi materiali, incentivi ideali o di scopo, incentivi solidali o di appartenenza. Gli incentivi materiali sono lo stipendio, le gratifiche, *benefits*, ricompense in denaro. Gli incentivi ideali sono quelli che consentano all'individuo in una organizzazione pubblica la consapevolezza di avere una qualche influenza diretta nella formazione delle direttive adottate ed applicate dal governo. Sono infine, incentivi solidali quelli che evocano gli aspetti sociali dell'impiego e del vincolo di appartenenza ad un gruppo, cosa che nel pubblico impiego può a volte essere sinonimo di far parte di una delle più prestigiose organizzazioni della società¹⁷¹.

Gli amministratori britannici hanno mostrato – in inchieste riportate su testi specialistici di pubblica amministrazione comparata¹⁷² – che lo stereotipo di «bravi ragazzi» che in forma collegiale da perfetti gentiluomini, guidano l'amministrazione secondo una tradizione dilettantistica che ha il merito di prevenire il prodursi di una qualunque iniziativa politica da parte della burocrazia.

Da qui l'importanza che loro accordano agli incentivi solidali.

Gli stessi studi dimostrano come l'alta dirigenza francese è sensibile agli incentivi ideali, è questo conferma che vi è una burocrazia che sente di essere il gruppo dirigente della società francese. Per tradizione, i governi francesi fanno affidamento sull'amministrazione per raggiungere risultati concreti in qualsiasi campo: gli amministratori avvertono questa capacità relativamente grande di pervenire a cose compiute mediante il loro lavoro.

Naturalmente, numerosi studi più recenti sull'apparato amministrativo della Gran Bretagna indicano che – pur senza essere esperti, in una qualunque area

¹⁷¹ Guy Peters, *op. cit.*, p.146

¹⁷² *Ibidem*, p.148

specialistica – molti burocrati svolgono ruoli assai importanti nella fase formativa delle politiche di governo.

La provenienza universitaria dell’alta dirigenza inglese, mette in rilievo la formazione *oxbridgiana*. La maggioranza assoluta dei *civil servant*, sono laureati o meglio ancora baccalaureati provengono da Oxford e Cambridge.

Non è certo solo l’Inghilterra a privilegiare una certa provenienza universitaria o di altre *High schools*. Francia a parte dove essere uscito dalle *grandi scuole* è una *conditio sine qua non* per aspirare a livelli dirigenziali, nella pubblica amministrazione, (ma la provenienza dalle *grandes écoles* è assai importante anche per la carriera politica vera e propria) in India, la maggior parte dei neo-assunti nel pubblico impiego proviene dalle sei più antiche e prestigiose università. La supremazia delle università più rinomate e particolarmente marcata in Giappone, dove l’università di Tokio e quella di Kioto costituiscono le principali «palestre di talenti»; modelli analoghi sono seguiti in Corea del Sud, presso l’università Nazionale di Seoul, e in Grecia, presso gli atenei di Atene e Salonicco¹⁷³.

Citate le università “fucine” di talenti, si esamina in cosa questi futuri pubblici amministratori sono formati. Abbiamo già detto che in Inghilterra ha prevalso e prevale la corrente di pensiero della *scuola generalista*, dove prevale un background formativo classico-umanista, rispetto alle specializzazioni nel campo finanziario, gestionale, tecnico-scientifico richiesti in altri contesti politico-culturali come quello francese e americano. Studi di tipo umanistico, non significano necessariamente studi di tipo giuridico. In *primis* in GB, ancora vi è una minoranza consistente sprovvisti di laurea, rispetto ad altri paesi, ma inoltre la laurea legge è assai meno “popolare”, rispetto agli studi storico-letterali fra gli amministratori. Siamo lontani nel contesto britannico, anche da altri paesi che favoriscono gli studi umanistici a quelli scientifici per il reclutamento nella P.A. Non c’è affatto la prevalenza e la preferenza per i laureati in legge che si riscontra in paesi come la Germania dove si parla giustamente di *juristenmonopol*.

Juristenmonopol cioè di monopolio dei giuristi fra i pubblici funzionari: ciò perché i tedeschi hanno per lungo tempo ritenuto che la formazione giuridica fosse in grado di assicurare le capacità

¹⁷³ *Ibidem*, p. 166

necessarie alla gestione dei pubblici uffici¹⁷⁴. Discorso non troppo dissimile si può fare per l'Italia dove, si è data per troppi decenni preminenza ai soli studi giuridici, riducendo la scienza dell'amministrazione, o le scienze dell'amministrazione alla sole discipline giuspubblicistiche, in particolare diritto costituzionale e ovviamente diritto amministrativo e giustizia amministrativa. Ciò non ha avuto positivi effetti sull'amministrazione italiana. Ma di questo parleremo più avanti nella parte finale della dissertazione.

Il preferire un determinato background formativo, in questo caso giuridico – sebbene un sapere non strettamente tecnico scientifico – fa sì che il grado di specializzazione del funzionario sia più marcato in Germania che in Gran Bretagna¹⁷⁵.

Tanto maggiori, sono i comuni denominatori, in un gruppo sociale, tanto maggiore è la probabilità che quel gruppo sia coeso, formi una élite e sia forte lo spirito di corpo. L'origine *oxbridgiana* ha contribuito a tutto ciò. Un élite che ha valori e idee ben definiti e che prosegue i suoi obiettivi, nonostante le priorità identificate e fissate dai politici. Gli alti dirigenti del Tesoro formano un *network* o una *community*. Hanno relazioni e alleati influenti dentro o fuori la macchina del governo, spesso anche perché condividono lo stesso *background* : la provenienza dalle classi sociali più elevate, la solidarietà maturate durante gli anni trascorsi a Oxford o a Cambridge, l'appartenenza agli stessi *gentlemen club*. I membri di questa comunità ritengono di essere i veri «custodi della comunità»: i cancellieri passano l'alta burocrazia resta al suo posto, anche nell'alternanza dei governi. Continuità che è in relazione con la profonda conoscenza della complessità dell'attività amministrativa, delle procedure e degli interlocutori (solitamente appartenenti ad analoghi *network* costituiti negli snodi vitali di Whitehall) attivi nelle amministrazioni¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Page, *op.cit.*, pp. 39-40

¹⁷⁵ *Ibidem*, p.42

¹⁷⁶ Petrella, *op.cit.*

La provenienza *oxbridgiana* dei quadri e dei dirigenti pubblici inglesi, potrebbero far posto ad alcune osservazioni (critiche), sulla rappresentatività delle burocrazia. Tralasciando al momento la composizione etnica, che stata oggetto specie in passato, di una regolamentazione legale, si veda le *affirmative actions*, negli Stati Uniti, limitiamoci per l'Inghilterra, ad una analisi socio-economica della burocrazia. Spesso le istituzioni sono poco rappresentative. Anche le istituzioni propriamente politiche come i parlamenti che per definizione dovrebbero essere lo «specchio» del paese, non lo sono mai integralmente. Se i rappresentanti del popolo, sono solo parzialmente rappresentativi del popolo, è logico pensare che altre *èlites* pubbliche lo siano ancor meno. Per quanto una burocrazia possa essere “assodata” con criteri universalistici (e vi sono settori della funzione pubblica, come la diplomazia che non hanno storicamente quasi rispettato questa regola neanche formalmente) non potrà mai raffigurare un paese nelle sue esatte proporzioni per censo, per età, per sesso, per etnia, per confessione religiosa, ecc. Se in paese vi è un gruppo sociale (e in ogni paese, indipendentemente dal un sistema politico c'è sempre) che per ragioni storico-culturali è più forte degli altri, questo sarà iper-rappresentato nei posti che contano. La pubblica amministrazione, specie nei suoi “piani alti”, così vitale per conquistare, o mantenere posizioni dominante all'interno di un sistema politico, non potrebbe fare eccezione. Fin qui nulla di nuovo, potremmo dire, cose giuste ma scontate, un male quello della mancanza di rappresentatività, che forse va semplicemente, diciamo anche passivamente accettato. Vale la pena però di mettere in rilievo il pensiero di coloro, che sostengono che non solo l'*elitismo* nella burocrazia è «naturale», ma è addirittura auspicabile che ci sia. Per parlare approfonditamente

del Regno Unito, l'abbondanza di *graduates* provenienti da Oxford e Cambridge, ha mosso accuse di *elitismo* nei confronti della burocrazia. C'è chi ha fatto notare che la burocrazia inglese è addirittura più rappresentativa del parlamento inglese. Se nella carriera direttiva troviamo una proporzione eccessiva di laureati di Oxford e Cambridge, analoga è la situazione tra i deputati della Camera dei Comuni. Si dovrebbero criticare gli elettori per la cattiva scelta fatta, così come si criticano i responsabili del reclutamento nelle carriere pubbliche. E se troppo pochi sono i funzionari provvisti di formazione scientifica e tecnica, la stessa critica va esteso ai dirigenti del settore privato. Sia nella sfera pubblica sia in quella privata, pertanto la dirigenza riflette i valori espressi dalla società riguardo a ciò che è reputato necessario per buon funzionamento delle organizzazioni¹⁷⁷.

La questione è assai semplice: le *èlites* proprio perché tali, sono sempre non rappresentative. Il successo nella vita dipende sempre da fattori quali l'estrazione sociale, le opportunità formative e gli interessi coltivati: perciò, dunque l'*èlites* che una collettività abbia prescelto per attribuirle funzioni di governo sarà solo marginalmente diversa da quella *assunta* invece per governare, almeno in termini di estrazione sociale e tipo di formazione ricevuta¹⁷⁸. Vi è poi un'altra questione. La (pretesa) rappresentatività della burocrazia, può cozzare con la sua funzionalità. Un sistema che tenesse in debito conto solo valori come l'uguaglianza, meglio ancora l'egualitarismo, la rappresentatività, allo scopo di avere una burocrazia più "democratica", una burocrazia che tende la mano agli «esclusi», non è affatto detto che sia una burocrazia migliore. Anche con le migliori intenzioni, si rischierebbe di abbassare il livello qualitativo, di funzionari

¹⁷⁷ Parris. *Constitutional Bureaucrazy*, in Guy Peters, *op.cit.*, p.178

¹⁷⁸ Guy Peters, *op.cit.*, p.178

e impiegati eliminando in tal modo quello che va considerato un pregio del sistema di carriera basato sul merito. La burocrazia non confusa con l'assistenza sociale. L'uomo o la donna che occupa quel posto nella pubblica amministrazione (quale che sia), dev'essere quell'uomo o quella donna che dopo criteri oggettivi (sulla cui bontà non ci sarà mai la piena unanimità di consensi) è risultato essere il migliore o la migliore per quel posto e solo quello. Con la P.A. non si deve fare *welfare*. L'assistenza sociale è altra cosa, certamente nobile, ma altra cosa. I disastrosi effetti prodotti da una burocrazia "sociale", con tutto il corredo clientelare delle sue politiche è cosa ben conosciuta in un paese come l'Italia.

Torneremo a parlare della burocrazia e i tentativi per renderla più "rappresentativa", quando tratteremo degli USA, e delle politiche di pari opportunità promosse in quel paese dagli anni '60. Per ora torniamo al Regno Unito.

3. Mantenimento del «dilettante di talento» anche dopo il Rapporto Fulton

Le varie caratteristiche del *civil service* furono oggetto di una dura "requisitoria" da parte del *Rapporto Fulton* del 1968, il più importante rapporto dai tempi del *Northcote-Trevelyan*, del 1854 – in precedenza vi era stato il rapporto della commissione *Tomlin* del '31, (*Report of the Royal Commission on the Civil Service* Cmd 3909/1931) che ci ha lasciato la definizione di *civil servant* "ufficiosa", l'importante *Rapporto Plowden* nel 1961, come merita di essere citato il *Rapporto Megaw* del 1982 – . Il rapporto proponeva la soppressioni delle «classi» createsi per effetto delle divisioni interne al sistema di pubblico impiego

(vedi § 1) e la loro sostituzione con una serie di «gradi», analogamente a quanto previsto nella *general schedule* del sistema statunitense; gradi che si distribuiscono lungo tutto il percorso, dall'alto verso il basso delle carriere impiegatizie; si prevedeva anche che la promozione ai gradi superiori di questa serie dovesse reggere su esclusivi criteri di merito. Il rapporto proponeva l'abolizione dell'esistente separazione di almeno alcuni dei servizi tecnici e professionali dal resto delle carriere amministrative – cosa questa che aveva tenuto il personale tecnico del *civil service* britannico «sulla soglia, e mai al vertice» della propria carriera, anche in quei dicasteri con attribuzioni eminentemente tecniche. Fulton raccomandò pure che il pubblico impiego britannico cessasse di essere una professione chiusa, e fosse perciò consentito l'accesso laterale, in provenienza dal settore privato a quasi tutti i livelli di carriera¹⁷⁹. Anche la provenienza *oxbridgiana* e i privilegi che essa poteva apportare all'*élites* furono criticati. Una delle critiche mosse dal *Fulton Committee* al pubblico impiego britannico reggeva proprio sul fatto che questo regime, di fatto, si prestava per assicurare promozioni immeritatamente rapide a quanti possedevano una istruzione universitaria, meglio ancora se il diploma di laurea fosse stato conseguito a Cambridge o ad Oxford: e ciò in quanto chi era laureato entrava direttamente nel posto di «*assistant principal*» (segretario amministrativo), primo livello di ciò che allora equivaleva ad una struttura «aperta» (ad entrate laterali) di carriera. Successivamente, questi neo-assunti, venivano «marcati» per una loro sperimentazione e valutazione, in vista di una rapida promozione¹⁸⁰. La Commissione *Fulton* raccomandò che si costituisse un

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 190

¹⁸⁰ Page, *op.cit.*, p.30

Civil Service College per provvedere su ampia scala all'organizzazione di corsi di aggiornamento successivo all'assunzione sulla gestione pubblica e su altri argomenti particolari, nonché alla ricerca. Nei suoi primi anni di vita il *College* che è stato aperto nel 1970, fu afflitto da incertezza di obiettivi, scarso supporto da parte dei ministeri e carenze di contenuto e di insegnamento di alcuni dei corsi. A partire dalla metà degli anni ottanta sono stati fatti seri tentativi per migliorare l'organizzazione del *College* e la qualità dei suoi corsi; allo stesso tempo all'interno dei ministeri è stata riconosciuta sempre più l'importanza della formazione e la necessità di provvedervi in maniera maggiormente sistematica¹⁸¹. Delle trasformazioni subite dal *College* nell'era della riforma *next steps* parleremo a tempo debito.

L'accoglienza fatta al *Rapporto Fulton* da parte dei funzionari in servizio fu tutt'altro che entusiastica, ma dopo laboriosi negoziati e patteggiamenti alcune proposte del *Rapporto* furono accolte¹⁸² senza cambiare nella sostanza (nel bene o nel male) la natura del *civil service*. Riguardo al fatto di rendere più flessibile l'entrata *a latere* nel *civil service*, lo schema di *iter* accelerato introdotto nel 1970 (meglio noto come l'*Administration Trainee Scheme*) grazie al quale l'impiego pubblico diventa appetibile ai più ambiziosi e perciò, a quanti in esso aspirano ad una carriera rapida, riproduce buona parte dei problemi individuati dal *Fulton Committee*. Anni dopo i alti funzionari risultavano ancora provenire in grandissima parte da Cambridge ed Oxford. Anche il tentativo fatto nell'81 denominato *Higher Executive Officer Development Scheme* – di cui parleremo quando tratteremo del periodo thatcheriano – hanno registrato risultati che si distinguono

¹⁸¹Turpin, *op.cit.*, p. 29

¹⁸²Guy Peters, *op.cit.*, p. 190

per la loro modestia ¹⁸³. Furono pertanto abolita la suddivisione fra *administrative class* (quadri direttivi), *executive class*, (quadri intermedi), ed al loro posto fu istituito un *administrative group*. Tuttavia per la persona che – all’atto dell’assegnazione a questo *group* – non fosse stata avviata ad uno dei posti contrassegnati in partenza per l’accesso ai livelli direttivi superiori, come ad esempio i posti *administrative trainee* (meglio noti come «posti AT»), le probabilità future di raggiungere posizioni elevate nel pubblico impiego rimanevano ancora assai remote. Inoltre sia sotto il profilo sociale che in termini di formazione, l’insieme dei posti AT presentava una composizione del tutto identica a quella soppressa *administrative class*. Ed è stata pure mantenuta sostanzialmente identica sia la separazione dei quadri tecnico professionali dal resto del pubblico impiego britannico, sia l’isolamento di quest’ultimo da accessi laterali. Le differenze fra categorie professionali si sono mantenute grazie ai diversi criteri retributivi e normativi ad esse applicati e il reclutamento nella *public administration* continua a fare prevalente assegnamento sulla formazione umanistica e su quella nelle discipline cosiddette “più facili” delle scienze sociali¹⁸⁴.

In breve se si eccettuano alcuni “ritocchi” puramente esteriori, questa riforma del sistema – quale il *Rapporto Fulton* si proponeva di realizzare – ha lasciato pressoché inalterato il carattere dei *dilettanti di talento* impresso alla dirigenza e ai quadri britannici, sebbene non si debba pensare al *civil service* come un pachiderma immobile, ma come un magma che pur lentamente si muove e si trasforma. Si è detto ed è vero ancora che l’accesso dalla carriera privata a quella

¹⁸³ Page, *op.cit.*, p. 30

¹⁸⁴ Guy Peters, *op.cit.*, pp. 190-191

pubblica, è cosa poco frequente, infatti vedere un manager privato, o addirittura un imprenditore divenire anche per poco manager di un'azienda pubblica in GB, non è frequente come negli USA, ma ci informa lo studioso Jon Davis in un interessante articolo sulla pubblica amministrazione¹⁸⁵ che all'anno 2004, c'era un numero record di *senior civil servants* – circa uno su quattro – che non aveva iniziato la propria vita lavorativa nella pubblica amministrazione. Analizzando questo dato si poteva concludere che il *civil service* finiva per essere affine ad una qualsiasi altra *corporations* come mai era avvenuto prima. Sempre Davis fa notare nello stesso articolo come la professionalità se vogliamo il “professionismo” degli esperti “alberghi” nei dicasteri. Quando il *Fulton Report* fu pubblicato nel 1968, di *managment consultants* se ne vedevano ben pochi a Whitehall, mentre oggi sembra che abbiano il dono dell'ubiquità. La stampa riporta con poca soddisfazione dei *taxpayers* (contribuenti), le spese di milioni sterline per questi consulenti¹⁸⁶. Ripetiamo il *Rapporto*, non ha “sconvolto” l'amministrazione britannica, ma lentamente soprattutto 15-20 anni dopo alcune idee, si sono insinuate nel *civil service* alterandone i caratteri originari. Ciò è avvenuto con la *managerializzazione* della pubblica amministrazione con il processo di *agencification* nell'ambito della riforma *Next steps*.

4. *Lo status del civil servant*

Dal punto di vista storico l'istituzione del *Civil Service* coincide con la nascita del moderno concetto di pubblica amministrazione nel panorama delle

¹⁸⁵ Jon Davis, *Enduring Continuity and Endless Chang in the British Civil Service* in *The Political Quarterly*, Vol 78 No 1, January-March 2007

¹⁸⁶ *Ibidem*

esperienze contemporanee: al pari di altri “pilastri” dell’organizzazione istituzionale degli ordinamenti liberali – su tutti i moderni parlamenti – l’apparato burocratico sorge in Inghilterra in maniera piuttosto precoce, corredato di peculiari caratteristiche rispetto ad analoghe pubbliche amministrazioni presenti in altri ordinamenti, in particolar modo in quelli continentali¹⁸⁷.

Tale evenienza può essere spiegata dal fatto che l’individuazione di una pubblica amministrazione, intesa in senso moderno quale corpo garantito e separato, si pose alla metà del XVIII secolo, quale condizione essenziale per la realizzazione di una compiuta emancipazione del sistema politico dalla tradizione monarchica. In tal senso diveniva centrale il tema del reclutamento dei funzionari pubblici, originariamente imperniato sul sistema del *patronage* e della cosiddetta “lettera patente”, riflettendo per tanto una concezione “patrimonialistica” della carica pubblica¹⁸⁸. Tale processo verrà sanzionato nell’atto costitutivo della moderna burocrazia amministrativa britannica, quel *Northcote-Trevelyan Report* del 1854, con il quale si introduce, come modalità di reclutamento del *civil servant*, la regola generale della procedura di carattere selettivo sulla generalizzazione del concorso per esami (vedi § 1).

Non esiste una normativa scritta che disciplini in termini generali lo stato giuridico, i doveri e i diritti del *civil servant*. Queste materie sono lasciate principalmente alla disciplina della *common law*, alle prerogative del governo, alla consuetudine. Manca ancora oggi una qualsiasi definizione «ufficiale» o cogente di *civil servant*. La definizione largamente accettata è quella data dalla

¹⁸⁷ Piero Gambale, *Alla ricerca di un Civil Service Act: recenti sviluppi in tema di pubblica amministrazione britannica, tra prerogative delle assemblee parlamentari, processo di integrazione comunitaria e devolution in Amministrazione in cammino* Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell’economia e di scienza dell’amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bechelet” Direttore Prof Giuseppe Di Gaspare

¹⁸⁸ *Ibidem*

Commissione Tomlin nel 1931, (citato nel precedente paragrafo) secondo la quale i *civil servants* sono quei «dipendenti della Corona, diversi da coloro che detengono cariche politiche o giudiziarie, che svolgono un lavoro di tipo amministrativo e che sono pagati interamente e direttamente con fondi stanziati dal Parlamento»¹⁸⁹. Questa definizione esclude i magistrati, i membri delle forze armate, gli impiegati delle amministrazioni locali, delle industrie nazionalizzate, del servizio sanitario nazionale e della polizia (alcuni di questi sono dipendenti della Corona ma non sono *civil servants*)¹⁹⁰. La definizione di *civil servant* si ricollega necessariamente a quella di *servant of Crown* ponendo in rilievo il proprio personale rapporto con la Corona,¹⁹¹ anche in assenza di una regolazione costituzionale.

Alcune leggi scritte disciplinano i diritti e i doveri del *civil servant* ma siamo lontani da una regolamentazione generale. Si riportano le più significative:

- *Superannuation Act* 1972 per i trattamenti di quiescenza
- *Official Secrets Act* 1989 che qualifica come reato per il *civil*

servant il fatto di rilevare il contenuto di particolari categorie di atti

- *Employment Protection (Consolidation) Act* 1978, concernente

l'ingiusto licenziamento e il relativo indennizzo. La *section* 138 della legge sopra riportata espressamente estende la tutela dal licenziamento ingiusto alle persone impiegate presso la Corona (sebbene si escluda tale tutela nella *sub-section* 4 nell'interesse della sicurezza nazionale)¹⁹². Il rimedio normalmente consentito è quello della compensazione monetaria che viene concessa sulla base dei principi

¹⁸⁹ *Report of the Royal Commission on the Civil Service*, Cmd. 3909/1931, in Turpin *op.cit*

¹⁹⁰ Turpin *op.cit* p.11

¹⁹¹ Gambale, *op.cit.*

¹⁹² *Section* 138 dell' *Employment Protection Act* riportata in Turpin, *op.cit.* alle Note

diversi e più restrittivi di quelli che caratterizzano nella *common law* il risarcimento del danno.

Inoltre in alcune circostanze il funzionario può contestare la validità della rimozione, facendola oggetto di controllo giurisdizionale. La disponibilità di uno dei rimedi caratteristici del controllo giurisdizionale – che può condurre all’annullamento dell’atto di rimozione – dipende, comunque, dalla presenza nella fattispecie concreta di particolari elementi – non ancora definiti con precisione – che trasformano la disputa in una controversia di «diritto pubblico».

Parleremo più approfonditamente di questo aspetto, che è un aspetto chiave del rapporto fra politica e burocrazia. Essendo la politica il datore di lavoro, per il *civil servant*, vi possono essere casi, anzi vi sono stati, in cui il funzionario non è stato rimosso dall’incarico per scarso rendimento o altro, ma perché dava “fastidio”. Avremo modo di vedere che per il *civil servant* le armi che l’ordinamento mette a disposizione per far valere le proprie ragioni sono armi spuntate.

In gran parte il *civil service* è disciplinato da atti del governo senza il sostegno dell’autorità di una legge scritta, lo si è già detto all’inizio del paragrafo quando si è parlato di prerogative e consuetudine. Su quali siano i limiti delle prerogative in dottrina si dibatte, se si tratti di potere «residuale» o «inerente» di *common law*. L’opinione generalmente sostenuta è che i dipendenti della Corona, cadano sotto il regime straordinario delle prerogative, ed è questo il punto di vista espresso dal governo in via ufficiale: «in gran parte il rapporto che si instaura tra il funzionario pubblico e la Corona è disciplinato dalla prerogativa»¹⁹³. Dal momento che i *civil*

¹⁹³ Par 14 del *Civil Service Pay and Conditions Code* in Turpin, *op.cit.* alle Note

servants sono dipendenti della Corona, quest'ultima ne costituisce il solo datore del lavoro: davanti alla legge essi non dipendono dai ministeri né dai ministri, essi stessi servitori della Corona. Per ragioni pratiche la Corona dev'essere identificata con il governo in carica.

Il principale strumento di regolamentazione del *civil service* è costituito da un *Order in Council*, (già a partire dal 1870), peculiare istituto per il tramite del quale si esercita da parte del Governo, su delega della Corona, la *Royal prerogative*¹⁹⁴. Per essere in dettaglio più concreti la prerogativa oggi si sostanzia in un'ordinanza emessa dalla Regina sentito il suo *Privy Council* (composto in pratica, a questo scopo dai Ministri della Corona). I regolamenti e le istruzioni emanate da queste autorità sono raccolte nel *Civil Service Pay and Conditions of Service Code*, (o più semplicemente *Civil Service Code* che meglio specifica i principi che devono caratterizzare il pubblico impiego nonché i doveri posti in capo al singolo funzionario pubblico¹⁹⁵) descritto come il documento che disciplina tutto il *civil service*, è la cosa più simile ad un contratto che i funzionari abbiano¹⁹⁶ emanato a metà degli anni'90. Si è a lungo dubitato se tra i funzionari pubblici e la Corona intercorra un rapporto contrattuale. Di tanto in tanto la questione è stata portata all'esame delle corti giudiziarie senza che si sia giunti ad alcuna conclusione definitiva. Il punto di vista espresso più di recente dai giudici è che non vi è alcuna obiezione di ordine costituzionale a configurare l'esistenza di un contratto di lavoro tra la Corona e i suoi funzionari e l'esistenza o meno di tale contratto dipende dal fatto se sia stata espressa l'intenzione di creare un rapporto contrattualmente vincolante. Il governo ha preso in considerazione la possibilità di

¹⁹⁴ Gambale, *op.cit.*

¹⁹⁵ *Ibidem*

¹⁹⁶ Turpin, *op.cit.* p.19

modificare i termini della nomina di dei *civil servant* ma finora non è stato effettuato alcun cambiamento in questo senso¹⁹⁷, concludendone che la natura del rapporto di lavoro fra *civil servant* e Corona non è di tipo contrattuale, sebbene vi siano similitudini con quel tipo di rapporto giuridico.

Il *Code* di cui parlavamo (*supra*) è integrato da altri documenti come le *Osmotherly Rules* emanate dall'ufficio di Gabinetto, applicabili a quei funzionari che devono comparire davanti a commissioni parlamentari, e l'*Armstrong Memorandum* (vedi anche § 1) relativo ai doveri sulle responsabilità dei funzionari nei confronti dei ministri emanato nell'85 da Sir Armstrong¹⁹⁸.

Per completezza d'informazione aggiungiamo che altre norme di carattere generale della *labour law* britannica sono applicabili anche ai funzionari pubblici, come l'*Equal Pay Act* del 1970, il *Sex Discrimination Act* nel 1975, il *Race Relations Act* del 1976¹⁹⁹. In merito alla retribuzione del personale negli anni '80 sono sorti organismi indipendenti che determinano i parametri per gli incrementi salariali (*pay review bodies*).

Qualunque sia la qualificazione giuridica corretta del rapporto intercorrente tra la Corona e i suoi funzionari, costituisce una indiscussa caratteristica di tale rapporto il fatto che il *civil servant* possa essere rimosso a discrezione della Corona. Contro una simile rimozione, quali che siano le circostanze in cui essa avviene, il *civil servant* non ha a sua disposizione alcun rimedio di diritto privato.

Da ricordare che il diritto del lavoro nel Regno Unito è assai diverso dal diritto del lavoro in Italia. In generale senza approfondire troppo un materia che in questa sede non è consentito approfondire, la reintegrazione nel posto di lavoro del lavoratore licenziato senza giusta causa o giustificato motivo, così come previsto dall'ormai celebre articolo 18 dello nostro *statuto dei lavoratori* in Inghilterra non esiste. Esiste come ovvio un risarcimento del danno a carico del datore di lavoro. Quindi nella fattispecie essendo il rapporto che intercorre fra il *civil servant* e la Corona un

¹⁹⁷ *Ibidem*, p.13

¹⁹⁸ *Ibidem*, p.19

¹⁹⁹ *Ibidem*, p.12

rapporto non propriamente definito «contrattuale» il *civil servant* può apparire almeno sulla carta ancor più alla “mercè” del proprio datore di lavoro.

Questa sorta di responsabilità posta dalla *common law* in capo al *civil servant* è, comunque, temperata sotto diversi aspetti. In primo luogo il funzionario dispone, in caso di licenziamento senza giusta causa dei rimedi dettati dall’ *Employment Protection Act 1978*, vedi *supra*. La possibilità riconosciuta dalla legge di una rimozione assolutamente discrezionale del *civil servant* ha scarsa rilevanza pratica poiché i *civil servants* in realtà godono di una elevata stabilità nell’impiego e possono avvalersi della tutela derivante dall’utilizzo di consolidate procedure di comunicazione, di contraddittorio e di appello davanti ad un *Civil Service Appeal Board*, costituito in modo informale. Ad esempio la liquidazione di un indennizzo può essere assicurata dal dipartimento a cui appartiene il funzionario e un rifiuto di corresponsione, così come lo stesso atto di rimozione, può essere impugnato davanti al *Board* che può raccomandare la reintegrazione in servizio o la concessione dell’indennizzo stesso.

L’autorità costituzionale esplicita dalla Corona nei confronti dei suoi funzionari – poiché ricomprende un potere di rimozione o reintegrazione in servizio – si ritiene consenta al Governo di mutare unilateralmente le condizioni di servizio di qualunque suo impiegato. Comunque i *civil servants* vengono nominati con l’esplicita previsione che il loro rapporto di servizio possa essere modificato in qualsiasi momento. Ai funzionari viene data in ogni caso l’assicurazione che sarà loro riservato un trattamento «non meno favorevole di quello concesso ad altri dipendenti»²⁰⁰.

²⁰⁰ Turpin, *op.cit.* p.19

5. *I Quangos*

Grande importanza hanno nello studio della burocrazia britannica i cd *quangos*. *Quangos* sta per «*quasi non-governmental organizations*». Rappresentano di fatto un numero considerevole di organizzazioni di diversa natura che detengono altrettanti rapporti con lo stato centrale. Alcuni di questi enti sono semplicemente «ripartizioni» di dicasteri che, per una qualsiasi ragione sono state scorporate dall'organizzazione madre, ma possono continuare ad avere lo stesso organico di pubblici funzionari in origine loro assegnato: un esempio di questo è la *Manpower Services Commission*, successivamente ribattezzata *Employment Service* che si occupa di tutti i servizi relativi alla manodopera. Il loro omologo americano potrebbe essere quello delle *agencies*, o amministrazioni autonome di governo²⁰¹. I *quangos* veri e propri sono organismi privati o quasi che tuttavia spendono denaro pubblico ed esercitano poteri propri dell'amministrazione di governo. In questo gruppo si trovano pure alcuni organismi di consulenza ai ministeri. Questi enti che stanno al confine dell'apparato di governo propriamente detto, pongono seri problemi di controllo e di responsabilità contabile. Essi hanno subito delle vere e proprie "purghe" durante il governo Thatcher. Malgrado ciò, tuttavia, va riconosciuto che alcuni provvedimenti di quest'ultimo governo, in particolare per ciò che concerne la riorganizzazione delle amministrazioni delle amministrazioni locali delle grandi aree metropolitane hanno finito per accrescere il numero totale degli organismi

²⁰¹ Guy Peters, *op.cit.*, p. 188

autonomi esistenti in Gran Bretagna²⁰², un trend continuato con i successivi governi.

Le amministrazioni che la dottrina ha definito *policy oriented tribunals*, (vedi Capitolo II § 7) nonché delle agenzie di regolazione che si sono sviluppate dagli anni sessanta e settanta sul modello americano (*Monopolies and Mergers Commission*, 1965; *Commission on Industrial Relations*, 1969; *Civil aviation Authority*, 1972; *Independent Broadcasting Authority*, 1972; *National Consumer Council*, 1975, ecc). Mancano regole generali sulle strutture e sulle funzioni di tali organismi, spesso ricondotti al generico nome di *quangos* che rappresentano dal punto di vista del diritto amministrativo una terra di nessuno²⁰³.

Quelli di cui abbiamo parlato sono i *quangos* veri e propri – la cui definizione non è comunque univoca – cioè enti anche privati, o comunque persone giuridiche private, che quindi godono di grande autonomia, ma che svolgono funzioni pubbliche, erogano servizi che possiamo definire pubblici, e soprattutto attingono o lavorano, e spendono denaro pubblico. Sono definiti *quangos* lo abbiamo appena detto anche le *authorities* sorte trenta, quarant'anni or sono, sul modello *agencies* USA. Volendo dare alla già generica espressione «*quangos*» un portata ancora più generale, possiamo dire che ne fanno parte anche i cd *nondepartemental bodies* della struttura di governo britannica. A loro volta, essi si dividono in due gruppi. Il primo è quello delle industrie nazionalizzate come le ferrovie, l'industria siderurgica, l'industria estrattiva del carbone, ed altre. Queste imprese hanno (o meglio avevano) un dicastero di tutela, ma – per quanto pubblici dipendenti – il loro personale non gode dello *status* di pubblico impiegato. Per

²⁰² *Ibidem*, p.189

²⁰³ D' Aliberti, *op.cit.* p. 78

consentire a queste imprese una maggiore elasticità operativa in relazione alla disciplina di mercato, ci si sforzato di tenerle per quanto possibile distinte dall'apparato di governo²⁰⁴. Va detto che sono propri questi tipi di *quangos* meglio definiti sopra come *nondepartemental bodies* si è abbattuta la “scure” del conservatorismo nei decenni passati. Pensiamo alla privatizzazione della *British Telecom, British Gas, British Airways*. In tutte queste attività come in altre, si è applicato la mera logica di mercato, con riduzione del personale – almeno quando questo serviva a far quadrare i conti – e comunque il personale non è pubblico dipendente o quando lo era, non era *civil servant*.

Insieme ai *quangos* anche le *corporation*²⁰⁵ sono organizzazioni quasi non governative; costituite attraverso procedimenti di nomina (mai per elezione rappresentativa) pur essendo indipendenti e non appartenendo ad alcun ramo del governo svolgono delle funzioni di ausilio al buon andamento della pubblica amministrazione britannica. Un esempio di *corporation* è l'Ente britannico filodiffusione cioè la mitica *BBC British Broadcasting Corporation*

La BBC ha assunto tale denominazione con il *Royal Charter* del 1926, prima di tale provvedimento la sigla BBC indicava *British Broadcasting Company*. Essa è controllata da un *Board of Governor* nominato dell' *Home Secretary*, il *Board of Governor* a sua volta nomina un direttore generale. La BBC non è vincolata da alcun obbligo legislativamente previsto; essa però, per statuto, offre un servizio pubblico ed è conseguentemente tenuta all'imparzialità politica²⁰⁶.

Per rimanere nel campo delle telecomunicazioni, come esempio di *quangos* abbiamo la *ITC Independent Television Commission*, che in base al *Broadcasting Act* del 1990 stabilisce in capo alla sola ITC l'obbligo di verifica che i programmi radiotelevisivi diffusi dalle compagnie private garantiscano l'imparzialità da un punto di vista politico.

²⁰⁴ Guy Peters, *op.cit.*, pp. 187-188

²⁰⁵ Torre, *Dal Board system ai Quangos: le Autorità indipendenti in Gran Bretagna* in *Diritto pubblico comparato ed europeo* pp.1145 e ss in Fabiano, *La propaganda elettorale e i partiti politici in Gran Bretagna*

²⁰⁶ Fabiano, *op.cit.*, p.16

In particolare le sezioni 36 e 107 del *Broadcasting Act*, con le modificazioni apportate nel 1996, condizionano l'attribuzione della licenza di trasmissione alle tv private – quali *Channel 4*, *Channel 5*, *ITV* – al rispetto da parte di queste ultime dell'impegno di imparzialità e di equa distribuzione dello spazio politico fra i partiti per effettuare annunci politici.

Dal 2003 una riduzione delle varie *agencies, authorities, commissions*, c'è stata forse con i laburisti al governo, dal momento che il 17 luglio di quell'anno riceveva il *Royal Assent* il *Communication Act* che istituiva l'OFCOM (*Office of communications*).

Forse il *New Labour* è riuscito dove i conservatori hanno fallito almeno in questo caso nella riduzione del numero di *Quangos*. Questo perché l'OFCOM ha assunto su di sé le funzioni dell'*Office of telecommunications*, *L'Independent Television Commission*, il *Broadcasting Standard Commission*, il *Radio Authority* e la *Radiocommunications Agency*²⁰⁷.

La creazione dei *quangos* sotto le varie specie in cui questi si presentano, aziende private che somministrano servizi pubblici, imprese pubbliche diretti con criteri manageriali, enti ad ordinamento autonomo, hanno la loro ragion d'essere nell'idea – presunta – di dare maggiore efficienza al «pubblico», di “prosciugare” il pubblico a scapito del privato – quantomeno la logica privata – e per spolicizzare il settore pubblico. In realtà non sempre è stato così. L'amministrazione pubblica “cacciata dalla porta” è tornata dalla finestra. Se un'industria veniva privatizzata, o meglio ancora un intero settore industriale passava al mercato, nasceva l'esigenza di creare l'organismo che vigilasse affinché non vi fosse - nel campo elettrico, piuttosto che nel campo degli idrocarburi, o nel delicato mondo delle telecomunicazioni suscettibile se controllato da pochi di orientare politicamente l'opinione pubblica in un senso politico piuttosto che in un altro - in quel mercato la creazione di cartelli, il mantenimento di monopoli, ecc. Nuove organizzazioni amministrative pagate col denaro del contribuente, e soggette a nomina politica, questo anche nell'Inghilterra della Thatcher,

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 16

6. *Il Treasury e la finanza pubblica. Dal PESC al Financial Management Iniziative*

Benché creato nell’XI secolo, il Tesoro moderno in Gran Bretagna ha le sue radici a cavallo tra il XVII e il XVIII secolo. Le origini dell’ istituto risalgono all’epoca normanna, in cui fu adottato un sistema basato su due dipartimenti. Il primo (*Treasury*) riscuoteva ed erogava denaro per conto del monarca; il secondo (*Exchequer*) si divideva a sua volta in due uffici: una struttura in collegamento con l’attività di riscossione del Tesoro e un tribunale incaricato di regolare i conti del Re. Il nome deriva dal fatto che le monete venivano spostate su una tavola quadrata simile ad una scacchiera²⁰⁸.

La sua ascesa nella cerchia ristretta degli organi dello Stato fu innescata dalla crescita delle spese del governo, che prima del XX secolo era abitualmente il risultato di impegni militari. L’aumento della spesa produsse l’incremento delle entrate fiscali. L’espansione della tassazione richiese una burocrazia per organizzare l’attività del sistema tributario. Questo personale a sua volta, richiedeva una struttura che lo gestisse.

Fu William Gladstone, da Cancelliere dello Scacchiere, a porre le premesse per l’effettivo controllo della spesa dei dipartimenti. Egli istituì nel 1861 il *Public Account Commitee* e con L’ *Exchequer and Audits Department* del 1866 collegò le procedure di valutazione, stanziamento spesa e controllo, creò l’ufficio del *Controller and Auditor General* e stabilì il primato del Tesoro nell’apparato del governo. La legge del 1866 instaurò anche la pratica del consolidamento dei

²⁰⁸ Petrella, *op.cit.*

progetti fiscali relativi all'anno finanziario in un solo *Finance Bill*. In un sistema politico-istituzionale che transitava gradualmente dalla vecchia mentalità conservatrice ad un liberalismo avanzato, Gladstone – che considerava «come obbligo principale dell'uomo di Stato verso la comunità quello di governare bene le finanze» – creava «una nuova tradizione nel governo del pubblico tesoro, imperniandola sulla parsimonia e la probità più attenta nello spendere il denaro della nazione». In quel periodo, ai vari livelli dell'apparato statale «maturavano sistemi e metodi destinati a rimanere definitivi, e, che avrebbero permesso all'amministrazione di reggere sotto il peso delle sue mansioni moltiplicate nell'età moderna»²⁰⁹.

Queste innovazioni crearono la prima macchina organizzativa per una azione di controllo retrospettivo annuale della spesa del governo e consolidarono il ruolo del tesoro, come custode della sana gestione finanziaria. In quegli anni Walter Bagehot, poté affermare che la «Corona è come si dice, la “fonte degli onori”, ma il Tesoro è la sorgente degli affari». Questa percezione venne confermata da due importanti compiti assunti dalla politica nel XIX secolo (l'eliminazione del debito pubblico e il mantenimento del libero scambio), per i quali era richiesta una rigorosa azione di controllo finanziario²¹⁰.

Nel XX secolo, con l'ampliamento delle funzioni pubbliche e il crescente coinvolgimento dello stato nelle questioni economiche, le responsabilità del Tesoro si sono fatte più complesse e le funzioni chiare del controllo della spesa pubblica, del finanziamento dei programmi governativi e della gestione del personale pubblico sono cresciute e hanno assunto un'importanza strategica,

²⁰⁹ *Ibidem*

²¹⁰ *Ibidem*

conferendo al Tesoro un potere enorme. Un processo imposto dalle prove affrontate dai governi e dalle popolazioni durante i due conflitti mondiali e consolidatesi nella seconda metà degli anni quaranta.²¹¹.

Della burocrazia del Tesoro e dei suoi rapporti con *labour* e *tories* nel secondo dopoguerra, parleremo quando tratteremo dei due partiti al governo. Qui diciamo che negli ultimi cinquant'anni il Tesoro ha acquistato in Gran Bretagna le caratteristiche che ancora oggi conserva, collegate al crescente raggio d'azione della politica economica e alla maggiore complessità dell'attività del governo, sia in ambito interno sul piano internazionale. Nuove responsabilità – come la gestione del bilancio comunitario, la partecipazione al bilancio comunitario, la partecipazione alle organizzazioni multilaterali in campo economico e finanziario, il monitoraggio dell'uso efficiente delle risorse pubbliche, l'attività di previsione economico-finanziario e la supervisione di personale, relazioni sindacali, retribuzione e condizioni di lavoro nell'ambito del pubblico impiego – si sono aggiunte alle classiche funzioni di direzione della politica fiscale e monetaria e di supervisione delle questione finanziarie delle colonie²¹².

Veniamo a questioni relative alla amministrazione della finanza pubblica britannica. In Gran Bretagna fu costituita, negli anni '60 e '70, un'apposita «commissione di rilevamento della spesa pubblica», il cui nome era *Public Expenditure Survey Commitee*, riportato spesso con l'acronimo *PESC*. Esso doveva divenire il sistema in base al quale adottare migliori decisioni di spesa circa lo stanziamento di risorse pubbliche, senza riguardo per la misura di costrizione finanziarie richieste dalle circostanze specifiche. Il *PESC* disponeva di

²¹¹ *Ibidem*

²¹² *Ibidem* p. 118

alcuni procedimenti il primo dei quali era la programmazione²¹³. Un programma può essere di modeste proporzioni al suo nascere, ma se riesce ad avere *clientes* a volontà può crescere così rapidamente da costituire una spesa considerevole. In realtà il processo *PESC* era il risultato di un processo politico negoziato tra *Cabinet*, singoli dicasteri di spesa e *Treasury*²¹⁴.

Il sistema *PESC* formulava appunto, previsioni sul fabbisogno di spesa per tutti i programmi e previsioni a medio termine sul saldo della spesa pubblica col resto dell'economia. Il *PESC* si occupava pure degli stanziamenti fra finalità di governo in concorrenza fra loro, per poi incaricarsi della esecuzione del bilancio. Infine il *PESC*, inoltre era coinvolto nella valutazione delle spese. Anche in questo metodo, come in quello del bilancio funzionale assistiamo ad un tentativo di determinare l'efficacia, in termini di costi, della spesa pubblica e di proporre mezzi alternativi per il raggiungimento di finalità di politica di governo.²¹⁵ Il *Public Expenditure Survey Committee* doveva funzionare anche a posteriori. Ci si è occupato degli aspetti contabili delle spese effettuate dal governo. Si tratta appunto di una specie di controllo a posteriori sulla spesa pubblica, da non confondere con l'essenziale funzione di controllo generale del *PESC*, consistente – come si è detto – essenzialmente nel monitoraggio continuo dei livelli di spesa nel corso dell'anno finanziario²¹⁶.

Così come originariamente concepito il sistema *PESC* provvedeva a fare previsioni di spesa in termini di sterlina costante. Vale a dire che si stanziavano risorse secondo il volume dei servizi da erogare, piuttosto che secondo i costi di

²¹³ Guy Peters, *op.cit.*, pp. 372-373

²¹⁴ Page, *op.cit.*, p. 96

²¹⁵ Guy Peters, *op.cit.*, pp 372-373

²¹⁶ *Ibidem* p. 374

detti servizi in termini di unità monetaria corrente. In periodo di inflazione significava che il costo dei servizi in sterline – sopportato dall'imposizione fiscale – potesse crescere rapidamente, laddove lo stesso valore in sterline costante potesse non crescere affatto. Questo sistema rendeva il controllo parlamentare particolarmente difficile, perché i calcoli venivano fatti in termini di “moneta ballerina”; inoltre era scarsa la costrizione esercitata dal sistema sugli amministratori, i quali non sapevano mai quanto avrebbero potuto – o dovuto – spendere, se non molto tempo dopo che il momento di spendere fosse trascorso. Proprio per questi problemi verso la metà degli anni '70 furono imposti limiti alla liquidità di cassa: il provvedimento imponeva un limite di spesa assoluto, in sterline correnti, pari approssimativamente al 75% della spesa pubblica. Questi limiti gravavano solo sul primo dei cinque anni di esercizio *PESC* : ma si trattava dell'anno più importante, quello in cui il bilancio annuale veniva di fatto applicato²¹⁷. All'introduzione di limiti alla liquidità di cassa venne, poi associata l'istituzione di una riserva nella spesa pubblica a titolo «spese imprevedute ed eventuali»; è ciò doveva ritenersi uno strumento di controllo nel breve periodo, piuttosto che quel comodo “barattolo di miele” a cui attingere quando fosse stata valicata la soglia di copertura di una spesa²¹⁸. E' interessante notare che, dopo l'introduzione di questi limiti di cassa, gli organi di governo hanno mostrato una significativa tendenza a spendere meno. Pur se per un conservatore in tema di finanza pubblica ciò può apparire forse, un risultato positivo, chi invece si sforza di gestire il bilancio pubblico con l'occhio rivolto alla gestione economica generale, non ha certo giudicato detto risultato altrettanto positivamente. In quasi

²¹⁷ *Ibidem*, p. 377

²¹⁸ *Ibidem*

tutti i sistemi di finanza pubblica, i residui non spesi – per intenderci, le somme risultanti dai risparmi ottenuti sugli stanziamenti di spesa – tornano alle casse del Tesoro piuttosto che essere trattenuti da chi è stato così parsimonioso da realizzarli²¹⁹. I limiti di cassa sono stati un’utile “pannicello caldo” perché il governo potesse acquisire il controllo sulla spesa pubblica.

Un approccio più sofisticato per la maggiore efficienza della macchina di governo è quello elaborato in Gran Bretagna denominato *Financial Management Initiative* sovente riportato con la sigla *FMI*.

Sistema adottato nel 1982 dal governo, nato da un esperimento di gestione di dicasteri effettuato nel 1980 dal Micheal Heseltine, a quel tempo *Secretary of State for The Enviroment* e nota come *Managment Information System for Ministers* (MINIS)²²⁰.

Il concetto ispiratore di questa iniziativa promana direttamente dall’attività imprenditoriale: i dirigenti alle dipendenze di amministrazioni dello Stato dovrebbero considerare le loro organizzazioni come «centri di costo» (parlare di «centri di profitto» nell’amministrazione pubblica sarebbe fuori luogo!)²²¹. Se l’idea è accolta, allora diventa possibile cominciare cosa si produce, e si e a quali costi. Il compito successivo sarà quello di contenere per quanto possibile il costo unitario di tale produzione. E ciò potrà avvenire mediante il ricorso sistematico al settore privato e alle opzioni disponibili a quanti perseguono lo stesso scopo. In breve il sistema *FMI* comporta l’applicazione sistematica del dato informativo

²¹⁹ *Ibidem*

²²⁰ Turpin, *op.cit.* p. 21

²²¹ Guy Peters, *op.cit.*, p.383

all'analisi dei costi della pubblica amministrazione con l'intento di migliorare l'efficienza della produzione dei relativi servizi²²².

Il sistema si proponeva di fornire ai ministri e ai dirigenti estese informazioni sull'attività dei dipartimenti, i loro piani le prestazioni e la distribuzione delle risorse tra le diverse funzioni e i diversi programmi. Le idee alla base del progetto e il principio di *Fulton* di una «gestione responsabile», furono prese in considerazione dal Governo nel delineare la sua *Financial Management Iniziative*²²³.

L' *FMI* intendeva promuovere l'adozione da parte dei dipartimenti di piani che avrebbero fornito ai dirigenti, a tutti i livelli:

- Una chiara visione, degli obiettivi e i mezzi per valutare e dove possibile, misurare i risultati ottenuti e il grado di efficienza raggiunto in relazione a quegli obiettivi;
- Una precisa responsabilità perché essi facessero il miglior uso delle risorse a loro disposizione, compreso un esame critico del risultato e del suo risultato e del suo valore in termini monetari;
- L'informazione (soprattutto sui costi), la preparazione e la possibilità di avvalersi del supporto di esperti necessario ad esercitare tali responsabilità in modo efficace²²⁴.

Gli scopi del *Financial Management Iniziative* sembrano del tutto benevoli. Nella pratica tuttavia, molti sono i critici del sistema che lo ritengono qualcosa di più del puro e semplice esame del funzionamento dei servizi governativi. *In primis* questa iniziativa è nata in un clima di «caccia all'untore» per il pubblico impiego

²²² *Ibidem*

²²³ Turpin, *op.cit.* p. 22

²²⁴ *Ibidem*,

britannico, clima creato da M. Thatcher; ed è perciò ritenuta un altro fra i tanti strumenti impiegati per denigrare l'attività pubblica esaltando l'attività privata.

In secundis, questo sistema ha l'effetto di far sembrare gli alti dirigenti dello Stato dei manager piuttosto che dei *advisers* di politiche di governo, e perciò dei *policy makers*. La qual cosa allora costituisce un altro modo per dileggiare il ruolo del lavoro pubblico e forse per sminuire il fascino di una carriera a gli occhi di quegli aspiranti meglio dotati di cui la pubblica amministrazione avverte l'esigenza. Per Guy Peters l'*FMI* finisce per apparire un sistema di «quantificazione del non quantificabile»²²⁵ - perché è difficile misurare quel che rozzamente qui possiamo definire efficienza, dove si parla di pubblico più precisamente di pubblico impiego – e di potenziale fucina di giudizi malevoli nei confronti della politica di governo e della sua gestione. L'iniziativa ha dovuto essere adattata alla situazione dei diversi ministeri e l'entusiasmo e il rigore con cui è stata portata avanti non sono stati sempre uguali. La misurazione del grado di efficacia o di efficienza, lo abbiamo detto poc'anzi presenta particolari problemi nel campo dell'amministrazione, ma è possibile quantificare in maniera ragionevolmente soddisfacente gli effetti e i risultati prodotti da alcune attività di dipartimenti – quelli che si distinguono maggiormente dalle attività del settore privato orientate a produrre profitto – resta un compito assai difficile, se non impossibile definire criteri oggettivi per valutare l'efficienza²²⁶.

Malgrado tali riserve apertamente manifestate la Thatcher ha continuato peraltro a mostrarsi convinta della bontà del sistema e della filosofia di gestione che essa

²²⁵ Guy Peters, *op.cit.*, p.383

²²⁶ Turpin, *op.cit.* p. 22

sottintende. Il governo Major ha proseguito sulla stessa linea²²⁷. Non è difficile capire perché. Al di là delle critiche l'*FMI* offre un'utile tecnica manageriale – o meglio un insieme di tecniche – ma non dobbiamo trascurare o sminuire il ruolo dei ministri, i quali non sono soltanto a capo dei dicasteri ma sono anche dei politici impegnati ad attuare i programmi del loro partito e responsabili nei confronti di un elettorato. Come ci ricorda il Rose dirigere un governo è innanzitutto una questione di rappresentanza popolare; l'efficienza di gestione costituisce una preoccupazione di carattere secondario che nasce dopo che sono state prese le decisioni politiche sugli obiettivi»²²⁸.

Le innovazioni portate nel periodo di introduzione dell'*FMI* (1982-83), sembrano aver portato un maggior controllo parlamentare sulla redazione del bilancio. Si è creato un organismo il *National Audit Office* per la revisione contabile. Questo ed altro può aver concorso certamente a migliorare la qualità del controllo parlamentare sulla spesa pubblica; ma non ha per niente alterato il fatto che il parlamento è, nella più ottimistica delle ipotesi solo “perifericamente” coinvolto nelle decisioni di spesa in GB.

Sotto il profilo regolamentare-parlamentare per la discussione del bilancio e di leggi particolarmente importanti è rimasta la procedura in «commissione della camera intera», che in realtà è un espediente che comporta la discussione con la potenziale presenza di tutti i deputati, ma con una semplificazione delle complesse procedure ordinarie previste per i lavori in aula del regolamento parlamentare²²⁹.

Il parlamento dunque ha una influenza assai scarsa sul concreto procedimento di formazione del bilancio pubblico, pur disponendo di numerose commissioni di

²²⁷ *Ibidem* p.384

²²⁸ Rose, *Ministers and Ministries*, 1987 p.273, riportato in Turpin, *op.cit.* p. 22

²²⁹ David, Jauffret-Spinosi, *op.cit.* p.491

controllo, principalmente il *Public Account Commitee* e il *Select Commitee on the Treasury*²³⁰.

Il *Financial Managment Iniziative* ha preparato il terreno alla più importante delle riforme dell'era thatcheriana a *Downing street: The Next steps*. Ne parleremo a tempo debito.

7. IL parlamento come controllore: un risultato modesto. La dottrina della responsabilità ministeriale: una tradizione sempre più osteggiata.

Nel Regno Unito i principali luoghi d'incontro potenzialmente idonei allo sviluppo di contatti più abituali tra corpo legislativo e strutture di governo sono le «commissioni di esperti» quali il *Public Accounts Commitee* e la «commissioni di inchiesta».

In Gran Bretagna il lavoro nelle commissioni parlamentari viene sempre più specializzato e pubblicizzato, basti pensare che dal febbraio 1988 anche il lavoro delle commissioni dei deputati dopo quello dei *lords*, viene ripreso e diffuso nei programmi nazionali della BBC²³¹.

In particolari le commissioni che esercitano il controllo parlamentare (*scrutiny*) sulla amministrazione sono le *Committes on Standards life* e le commissioni speciali ovvero le *Select Commitees*, che gettano una qualche luce sulla *darkness* che da sempre ha caratterizzato un settore disciplinato esclusivamente attraverso l'esercizio da parte dell'esecutivo delle *Royal prerogative*²³².

²³⁰ Page, *op.cit.*, p. 96

²³¹ Piero Trupia, *La democrazia degli interessi Lobby e decisione collettiva* p.129 Dic. 1999

²³² Gambale, *op.cit.* in *Amministrazione in cammino*

Se si esaminano queste ultime la loro specifica funzione inquirente indubbiamente risponde al bisogno di rendere di pubblico dominio quelle azioni dell'esecutivo che si è ritenuto controllare (rapporti, pubblicazioni, atti delle loro udienze). Alcune commissioni lamentano, nei loro rapporti la riluttanza degli organismi di governo a fornire prove esaurienti e sincere²³³. Per vecchie e nuove commissioni resta il dubbio di una reale e concreta influenza sul processo di formazione delle politiche di governo. Di certo non si sono registrati particolari successi sul modo come le nuove commissioni di inchieste abbiano potuto influire sui processi formativi di dette politiche²³⁴. Nemmeno è il caso di aspettarsi una tale influenza, quando il sistema è tale che l'esecutivo può contare su una maggioranza parlamentare a favore²³⁵. Al momento possiamo che non godano di grandi attenzioni le varie commissioni da parte della burocrazia di Whitehall, questo perché il persistere del sistema partitico in parlamento svuota di concreta forza qualunque minaccia di opposizione al merito di una linea politica di governo. In Gran Bretagna, l'istituzione di commissioni di inchiesta sembra offrire uno strumento comunemente più disponibile per l'ottenimento di informazioni sulla attività corrente dell'apparato di governo. E' assai improbabile che un partito al parlamento usi le istituzioni per causare serie difficoltà, e meno che mai una cocente sconfitta, ad un governo che esso sostiene e che pretende da lui atteggiamenti responsabili in supporto delle attività dei suoi ministeri. Né si può, certo misurare il grado di efficacia di questo ruolo di controllo del parlamento, semplicemente enumerando le volte in cui quest'ultimo è riuscito, a creare problemi al governo. Sembra lecito ritenere che una condizione per l'efficacia

²³³ Page, *op.cit.*, pp.102-103

²³⁴ *Ibidem*

²³⁵ *Ibidem*

della funzione di controllo a mezzo delle commissioni citate, possa trovarsi nella misura in cui il governo inquisito sente che i risultati di queste inchieste possono potenzialmente danneggiare quella specifica branca del governo o addirittura l'intero esecutivo.

Vi è un'altra via tutta politica e non giudiziale scelta dall'ordinamento britannico per il controllo dell'amministrazione, di cui si è accennato, quando si è parlato della giurisdizione giudiziale o quasi giudiziale (*infra* Cap. II § 8). Dei due principi emersi dalla «rivoluzione gloriosa» di fine settecento, quello del controllo giudiziario, sulla legalità dell'azione amministrativa e quello del controllo politico del parlamento sull'amministrazione, ha finito per prevalere il secondo. Il che ha provocato una recessione del contenzioso giurisdizionale²³⁶.

Una conferma dell'importanza del controllo parlamentare anche se indiretto relativamente recente è data dall'istituzione del *Parliamentary commissioner for administration* con legge del 1967²³⁷. Una sorta di difensore civico nominato formalmente dalla Corona (sostanzialmente dal Governo) che agisce però come «agenzia del parlamento». Il *Commissioner* infatti è chiamato ad investigare sull'esercizio delle funzioni amministrative di un determinato insieme di autorità, sulla base di reclami per *maladministration* che non possono essere direttamente presentati all'*Ombudsman* dai soggetti offesi, ma soltanto dai membri del parlamento. E' alle due camere che il *Commissioner* trasmette i suoi periodici *reports*²³⁸. Dagli anni '60, in molti paesi di lingua inglese si è diffusa l'istituzione del *Commissioner*, Nuova Zelanda, Australia, Tanzania, Zambia, Nigeria e in

²³⁶ D'Alberti, *op.cit.*, p.83

²³⁷ *Ibidem*

²³⁸ *Ibidem* p.84

Irlanda nell'80, dove l'ufficio ha assunto la stessa denominazione *Parliamentary commissioner*²³⁹.

La figura del *Commissioner* ricalca – con alcune caratteristiche proprie – quella dell' *Ombudsman* figura tipica originaria dei sistemi di diritto pubblico delle cd “monarchie socialiste” scandinave. *Ombudsman* «uomo che fa da tramite», è una figura creata per la prima volta dalla costituzione svedese del 1809, *Justice Ombudsman*. Lo ritroviamo nella costituzione finlandese (1919), e danese (1953), e con legge ordinaria in Norvegia²⁴⁰.

Ritroviamo figura analoga anche nella Repubblica Federale Tedesca, sebbene in tal caso sia competente soprattutto per la trattazione di questioni militari, dal 1957 *Wehrbeauftragte des Bundestage* (Commissario parlamentare per le forze armate). In Austria vi è il *Volksanwaltschaft* (1977), e in Portogallo poco dopo la rivoluzione dei garofani il *Provedor de Justicia*²⁴¹. In Italia la figura del difensore civico è presente a livello regionale. Assai interessante è il caso spagnolo. La costituzione prevede la figura del *Defensor de Pueblo* (Difensore del popolo artt. 53, 54, 161) che è «alto commissario delle *Cortes*» da queste designato che a tal fine «potrà controllare l'attività dell'amministrazione rendendone conto alle *Cortes*» Si tratta di un organo di controllo parlamentare indiretto sull'amministrazione (*aparicio*) modellato anch'esso sull'esempio dell' *Ombudsman* scandinavo. Il *Defensor de Pueblo* ha però una particolarità che è tutta sua tipica di alcuni paesi iberici. E' uno dei soggetti legittimati a promuovere il *recurso de amparo* (ricorso di tutela) ovvero una azione di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali che investe direttamente per un pronunciamento il Tribunale Costituzionale (la Corte Costituzionale per intenderci). Il *recurso de amparo* in Spagna è stato mutuato dalla Costituzione messicana del 1917, *Charta* quest'ultima straordinario esempio di progresso sociale e civile.

La bontà dell'istituto dell' *Ombudsman* non può essere certo messa in discussione se perfino la Francia, dove così solida è la tradizione che salvaguarda l'autonomia e il potere della pubblica amministrazione è stato introdotto nell'ordinamento dal 1972 la figura del *Mediateur* (*Médiateur*) con il compito di proteggere i cittadini dagli eccessi del potere della burocrazia²⁴².

Anche l'Europa ha il suo *Ombudsman*. Nominato dal parlamento il *Mediatore* europeo è «.....abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, e riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari [...] Qualora il mediatore constati un caso di cattiva amministrazione ne investe l'istituzione interessata. [...] art 195 Trattato CE.

Spesso si presenta la figura dell' *Ombudsman* (o del difensore civico, *Mediatore*, *Defensor de Pueblo*, o *Commissioner* come viene chiamato nel Regno Unito) come un “toccasana” per i mali dell'amministrazione e della società contemporanea, questo metodo di controllo dipende generalmente dal Parlamento per la sua pratica attuazione. Il parlamento dovrà poi dar seguito all'azione da lui

²³⁹ Elena Bernardi Candela – Carlo Pizzotti, alla voce «*Difensore civico*» in *Dizionario di Politica cit.*

²⁴⁰ *Ibidem*

²⁴¹ *Ibidem*

²⁴² Guy Peters, *op.cit.*, p. 431

iniziata, se ne esistono i presupposti per farlo. Di solito ciò comporta il riconoscimento di un risarcimento per il cittadino interessato²⁴³.

E' una figura la cui efficacia non è sempre possibile adeguatamente valutare. Quando è dentro o meglio quando costituisce un "moscone" ufficialmente riconosciuto ciò gli permette accesso e garantisce credito a ciò che è riuscito a trovare. Quando è fuori dal sistema, invece ciò lo rende meno vincolato e perciò più libero di parlare nell'interesse del pubblico in generale²⁴⁴. Il successo dell'azione di una tale figura dipende anche dalla pubblicità che si dà alla figura stessa. Non di rado il soggetto che avrebbe più interesse al successo del difensore civico, cioè il cittadino ne ignora l'esistenza. Perciò il sistema di *Ombudsman* può essere utile nel riparare torti individuali, ma è destinato ad avere minor successo quando lo si voglia impiegare come strumento per realizzare significativi mutamenti in tema di prassi e direttive di governo²⁴⁵.

Un importante strumento attraverso il quale il parlamento nei regimi parlamentari esercita il controllo sulla burocrazia è costituito dalla dottrina della *responsabilità ministeriale*. Nei regimi parlamentari vige infatti la regola in base alla quale ciascun ministro è responsabile di fronte al parlamento per tutto ciò che viene compiuto nell'ambito del proprio dicastero. In linea di principio viene chiesto al ministro è richiesto di rispondere per il comportamento tenuto dal personale dell'amministrazione che egli rappresenta, sia che tale comportamento conduca ad un ordine impartito dallo stesso ministro, sia che derivi dall'esercizio legittimo dei poteri dei poteri discrezionali conferiti ai funzionari pubblici. Il concetto di responsabilità, così come specificato, viene messo in opera in forma concreta, per

²⁴³ *Ibidem*

²⁴⁴ *Ibidem* p. 432

²⁴⁵ *Ibidem*

alcuni significativi aspetti, attraverso alcuni meccanismi di controllo legislativo come, ad esempio, il *question time*²⁴⁶.

Il principio della responsabilità ministeriale può diventare un mito la cui evocazione può essere talvolta conveniente. I ministri mostrano di essere sempre meno disposti a mettere a repentaglio la propria carriera per colpa degli errori commessi dai loro funzionari di grado inferiore. Essi sono tenuti a rispondere su ogni questione loro posta dalle domande dei parlamentari, ma non paiono farsi scrupolo di stornare le accuse verso specifici settori del pubblico impiego, qualora possano essere considerati i colpevoli delle accertate manchevolezze. Cosicché il principio tradizionalmente accettato soprattutto nei sistemi maggioritari o *Westminster*, secondo il quale i pubblici funzionari dovrebbero restare «anonimi», mentre i ministri dovrebbero assumersi le responsabilità per gli errori commessi dall'amministrazione che guidano, risulta più frequentemente disatteso, che non osservato²⁴⁷.

La responsabilità esclusiva dei ministri nei confronti del solo parlamento per la gestione dei loro dipartimenti è stata a lungo un elemento cardine della costituzione britannica; essa ha consentito l'anonimato dei funzionari e limitato l'efficacia di inchieste parlamentari sui dettagli dell'operato amministrativo. Di recente i limiti intrinseci alla dottrina della responsabilità ministeriale nei confronti del parlamento sono apparsi sempre più evidenti, in quanto i ministri hanno rifiutato di assumersi la colpa (e non si sono mostrati disponibili a presentare le dimissioni) per atti ed omissioni di funzionari avvenute senza il loro consenso espresso o, addirittura, senza che ne fossero al corrente. Vi sono stati

²⁴⁶ *Ibidem* p. 424

²⁴⁷ *Ibidem* pp. 424-425

simultaneamente dei tentativi da parte di commissioni parlamentari o di altri organismi investigativi di identificare i funzionari che avevano preso determinate decisioni e di considerarli responsabili per errore e mala amministrazione. Come conseguenza sembra stia emergendo l'idea di una parziale responsabilità diretta dei funzionari in quanto essi sono, di tanto in tanto, nominati e criticati nelle relazioni di questi organismi²⁴⁸. Tale limitato sviluppo va contro il tradizionale principio della responsabilità ministeriale, il quale costituisce ancora la dottrina ufficiale riaffermata dal Governo, che ha avuto modo di dichiarare che i funzionari che compaiono davanti a commissioni parlamentari «non dovrebbero rispondere a domande che sono o sembrano dirette a stabilire la responsabilità loro o di altri funzionari chiamati in causa individualmente»²⁴⁹.

Una ulteriore minaccia al principio della responsabilità ministeriale è stata portata dal progetto e dall'attuazione del *Next Steps*. Ne parliamo nel Capitolo IV § 19.

8. *L'opinione pubblica come “controllore” : Il civil service (ancora) come sistema chiuso.*

In merito alla trasparenza dei sistemi amministrativi, e della burocrazia in generale, la cui segretezza ricordiamolo quale che sia il paese in cui opera, è per così dire una caratteristica “genetica” suole distinguersi fra «sistemi aperti» e «sistemi chiusi». I primi si distinguerebbero perché trasparenti nei procedimenti e nella logica burocratica che si segue, e nella capacità da parte della cittadinanza – potremmo anche parlare di utenza o addirittura di clientela in una logica privatistica che sembra avanzare ovunque – di conoscere (e quindi di controllare e

²⁴⁸ Turpin, *op.cit.*, pp.33-34

²⁴⁹ Westland plc. (risposta del Governo alla *Defence Commitee*), in Turpin, *op.cit.*

finanche di sanzionare) gli atti amministrativi, o i comportamenti non il linea con essi.

I «sistemi chiusi» invece si mostrano impermeabili a tutto ciò, delineando o preparando il terreno alla lunga se vogliamo una impotenza della cittadinanza nei confronti della burocrazia stessa in quanto quest'ultima è messa oggettivamente in una posizione di superiorità nei confronti del cittadino stesso per lo stesso fatto di conoscere un *modus operandi* che è noto ad essa ed a essa soltanto.

Nel mondo si è sempre più diffusa la consapevolezza che la trasparenza dovesse essere una costante di ogni azione di governo, e che organismi appositi dovessero vigilare sui comportamenti di organi politici, amministrativi o anche privati (si pensi alle *authorithies antitrust*).

La trasparenza amministrativa è considerata una caratteristica propria di un paese democratico, che potrebbe non essere tale del tutto se non sono chiari i meccanismi decisionali.

Il grande studioso americano di sistemi democratici Robert A. Dahl, individua in maniera schematica sei criteri per definire democratico un sistema politico ovvero con un neologismo dallo stesso autore coniato *poliarchia* : Rappresentanti eletti, elezioni libere, eque e frequenti libertà di espressione, fonti alternative d'informazione, autonomia associativa, cittadinanza allargata. In merito al quarto criterio Dahl parla della necessità di una *opinione pubblica illuminata*²⁵⁰ in modo che i cittadini possono accedere alle informazioni indispensabili a comprendere le questioni politiche.

Non è un caso che quando alcuni *undemocratic regimes* tentano di accreditarsi nel consesso internazionale, annunciano procedure di trasparenza interna proprio nel campo amministrativo prima che strettamente politico. Sembra un secolo fa, ma si ricorderà facilmente che l'Unione Sovietica gorbacioviana, prima di pensare a riforme di democratizzazione strettamente di carattere politico, tentò la strada della *perestroika* (ristrutturazione) e della *glasnost*, ovvero della trasparenza dell'amministrazione statale. Nell' 88 l'ordinamento sovietico e polacco introdussero seppur timidamente la figura dell' *Ombudsman*²⁵¹ con forti differenze rispetto ai paesi occidentali (vedi paragrafo precedente) proprio per far sì che il cittadino non fosse totalmente vulnerabile all'azione della burocrazia nei suoi confronti. In un paese in cui il partito (unico) non è una associazione di cittadini, magari citato in costituzione, ma il principale organo dello Stato, se non lo Stato stesso, dove il contratto, di fatto altro non è che un atto amministrativo da eseguire nella logica della pianificazione, fra imprese pubbliche, dove insomma le decisioni sulla vita di cittadini (finanche quelle di carattere penale) sono sovente disposizioni di carattere amministrativo, si

²⁵⁰ Dahl, *Sulla democrazia*. Laterza 2002,

²⁵¹ Guy Peters, *op.cit.*, p. 430

capisce che questo avrebbe avuto un effetto deflagrante per il sistema fino a provocarne la *debellatio*, come poi è successo.

Per tornare al Regno Unito, esso poteva essere definito almeno fino al gabinetto Major un caso estremo di «sistema chiuso». In questo come in altre cose come si è visto e come vedremo la burocrazia britannica, si distingue da quella USA, almeno dagli anni '70, cioè da quando si adottò il *Freedom of Information Act*.

In breve cosa è stato fatto in Gran Bretagna. Innanzitutto, una riforma del servizio sanitario nazionale introdusse i «consigli» sanitari circoscrizionali, proprio per evitare che il servizio nazionale fosse interamente in mano alla classe medica, oltre che per far sentire meglio la voce e le esigenze degli assistiti. Questi consigli, e quelli successivamente introdotti da altre riforme del sistema sanitario nazionale, sono stati i più strenui oppositori dei «tagli» imposti dal governo conservatore al sistema²⁵².

In Gran Bretagna, l'*Education Reform Act* adottato nel 1988, permette ai rappresentanti degli istituti scolastici di scegliere il controllo amministrativo esercitato dalle autorità locali e quello messo in opera dalle associazioni dei genitori. Analogamente l'introduzione di nuove metodi gestionali delle strutture, nonché la separazione, in seno al National Health Service (NHS) fra la divisione «acquisti» e quella «forniture» hanno accresciuto le capacità di controllo dei consigli formati da impiegati e dirigenti riducendo nel contempo, i condizionamenti imposti dalla struttura gerarchica dell' NHS. Prendendo spunto da questo settore, anche nell'ambito dei servizi sociali si è andato sviluppando uno stile gestionale che richiama seppur in forme adattate ai casi specifici, il

²⁵² *Ibidem*, p. 421

modello sociale descritto²⁵³. Dicevamo (*supra*), che con Major *Prime Minister*, le cose sono un po' cambiate, essendo stato varato il *Continuity and Change Act* con la creazione del *New Civil Service* al posto della *Open Structure* (più flessibilità e mobilità) nel 1994. Il sistema è un po' meno "chiuso", ma ancora quel «sistema aperto», a cui tanti aspirano.

9. *Ministri e Civil Servants fra politica e burocrazia, responsabilità e lealtà*

In tutto il mondo, quale che sia il regime politico, democratico, autoritario o totalitario, democrazia consensuale o maggioritaria – secondo la celebre distinzione del politologo Liphart negli anni settanta – chi è a capo di un dicastero, è sempre sottoposto a pressioni, se vogliamo ad *input* che gli vengono tanto dalla burocrazia ministeriale, tanto dal governo a cui appartiene e a cui deve fedeltà, tanto alle varie lobbies, e ovviamente un occhio alla propria *constituency*, e diciamolo pure alle proprie clientele, al proprio notabilato. Il Regno Unito non fa e non può fare eccezione, sebbene poi rappresenti un sistema politico che ha caratteristiche proprie.

Prima di parlare di Whitehall, bene è parlare di Westminster. In Gran Bretagna il soggetto politico collettivo che rappresenta nel parlamento e attraverso i parlamentari (*front-benchers* e *back-benchers*) nel governo, gli interessi sociali, è la *constituency*, il suo ascolto, è per un parlamentare britannico non tanto dovere quanto esigenza vitale per una presenza non insignificante nelle istituzioni. Vi sono poi parlamentari che nella grande *constituency* nazionale (*constituency* è anche

²⁵³ *Ibidem*, p. 422

nome comune e significa «base») scelgono di rappresentare un interesse trasversale rispetto a quelli propri dei singoli colleghi. Diventano così rappresentati di un'associazione di interessi che ufficialmente li sponsorizza²⁵⁴.

Proprio con riguardo alla Gran Bretagna, lo studioso Headey, ha distinto cinque tipi di ministro, a seconda dell'oggetto che maggiormente influenza la loro azione, che adesso esaminiamo.

- Promotori-iniziatori di politiche. Sono quelli che promuovono

le proprie iniziative politiche.

Per scendere nel dettaglio, possiamo dire che «l'iniziatore» è l'opposizione interna al ministero facendo in modo di trascurare «gli obiettivi e le politiche dal proprio ministero» per riuscire poi «a strappare programmi politici basati su obiettivi propri, o del partito di provenienza»²⁵⁵. Hadey giungeva alle conclusioni che questa figura di “ministro-tipo” non era troppo diffuso in GB. I ministri britannici hanno una breve permanenza a Whitehall, inoltre i ministri britannici non sono idonei ad agire come iniziatori di politiche, per la natura di «governo partitico» in Gran Bretagna. Una delle principali caratteristiche del governo partitico sta nel fatto che i partiti all'opposizione producono proposte politiche che si preoccupano di specificare mezzi «non impraticabili» per gli obiettivi voluti, idonei a rappresentare principi informatori delle politiche che quel partito realizzerà una volta al potere. Non c'è o è scarso l'incentivo – nel sistema britannico – a produrre obiettivi programmatici con quel grado di specificità che più corrisponde alle aspettative comunemente associate ad un sistema di governo partitico. La specificazione di dettagliati obiettivi

²⁵⁴ Trupia, *op.cit.* p. 57

²⁵⁵ Page, *op.cit.*, p. 188

programmatici in settori controversi porta con sé fattori di conflittualità potenziale. Inoltre la distanza del partito all'opposizione dei centri di potere politico conferisce a quest'ultimo uno *status* poco idoneo alla consultazione dei gruppi d'interesse, e lo espone all'accusa da parte del governo che le sue proposte politiche reggono su di una conoscenza non esauriente di fatti e questioni a detta proposta ascrivibili²⁵⁶.

- Selezionatori di politiche. Sono quelli che accettano gli obbiettivi del dicastero e vedono il loro ruolo in funzione della scelta o selezione tra alternative loro offerte dai dirigenti di carriera.

Rispetto alla figura analizzata in precedenza, il «selezionatore» ha un ruolo più attivo. Questi «reagisce» a suggerimenti di iniziativa politica, che o promanano dal ministero o sono filtrati attraverso quest'ultimo, rendendo così superflua la mobilitazione di un supporto politico a favore della propria iniziativa. Hadey ci dice che «probabilmente la situazione ideale per un selezionatore di politiche è quella in cui molte proposte possano pervenirgli dai diversi canali del ministero. Queste proposte possono essere valutate sia in rapporto alla loro intrinseca utilità, sia in base alla misura in cui farle proprie può di fatto rafforzare il prestigio del ministro e del governo»²⁵⁷.

- «Ministri di governo». Sono quelli interessati a particolari aspetti della gestione del loro ministro, oltre che a tenere alto il morale.

- «Ministri-ambasciatori» sono quelli la cui principale funzione è di rappresentare il ministro nei rapporti con il parlamento ed i gruppi di interesse.

- «Ministri-minimalisti». Gli ultimi sono quelli che vedono il loro

²⁵⁶ *Ibidem*, p.189

²⁵⁷ B.Hadey, *British cabinet ministers*, London, Allen & Unwin in PAGE, *op.cit.*

ruolo solo come semplici firmatari di atti ufficiali, che fungono da portavoce del ministero nelle riunioni di gabinetto, e che si preoccupano di non fare errori in parlamento.

E' importante analizzare anche il nesso fra carriera ministeriale e carriera parlamentare. Molti membri del governo sono anche membri della Camera dei Comuni. La continuità fra carriera parlamentare e ministeriale viene, qui, rafforzata da una serie di incarichi ministeriali a livello intermedio (tali ad esempio quelli di *Secretary of State* o di *Minister of State*, che si collocano immediatamente dopo il livello di *Cabinet Minister* e di *Parliamentary Private Secretary*)²⁵⁸.

Se si escludono parlamentari di prima nomina, e parlamentari di età assai giovani o avanzata, nonché quei parlamentari inabili per problemi di salute, si finisce col dover per necessità immettere la metà dei parlamentari idonei nelle cariche di governo. La progressione di carriera, per così dire, in questi posti politici generalmente segue criteri quali il rendimento, l'anzianità in carica e l'esperienza in posti di livello inferiore, senza trascurare il tipo di rapporto avuto con il Primo Ministro. In questo modo e secondo questo sistema, è lecito sostenere che la *House of Commons* sia una "scuola" per ministri di governo²⁵⁹. Tuttavia se di scuola si tratta, questa non fornisce al parlamentare un addestramento particolarmente esaltante nelle funzioni dell'esecutivo. Per quanto posti di livello intermedio possono variare quanto alla portata delle attività che abbracciano, pur tuttavia questi *juniors ministers* in generale sono incaricati molto spesso di compiti svariati di assai poco valore, che finiscono per tenerli fuori dalle

²⁵⁸ Page, *op.cit.*, p. 118

²⁵⁹ *Ibidem*

principali correnti di politica di governo, e di attività politica in generale²⁶⁰. Argomento avanzato da Rose che osserva «l'esistenza di una predeterminata gerarchia di titoli fra i livelli ministeriali fornisce una chiara progressione di incarichi nell'esecutivo. Rende possibile e probabile, per i *Cabinet Ministers*, di familiarizzarsi estesamente nel ruolo per non pochi anni, prima di raggiungere una carica più alta nel *Cabinet* [...] Ma il lavoro di un ministro intermedio non è stato concepito come mezzo, o veicolo, di formazione per le più alte cariche ministeriali. Il fatto che il servizio a questi livelli intermedi sia condizione necessaria per l'accesso ad un incarico di *Cabinet* non garantisce, certo che il tempo trascorso in questi pur qualificanti posti serva a fornire quelle capacità e abilità che si dovranno possedere per occupare efficacemente incarichi di livello superiore²⁶¹.

Malgrado questa progressione, da semplice parlamentare ad una carica ministeriale intermedia fino ad un incarico di *Cabinet*, è difficile sostenere che, in Gran Bretagna, il parlamento sia una palestra di *leaders* politici potenziali, nel senso «weberiano» di questa espressione: e ciò per la semplice ragione che l'attività parlamentare, e sotto certi aspetti anche l'incarico di livelli ministeriali intermedi, non mettono l'aspirante membro del *Cabinet* in contatto abituale con il mondo della politica di governo²⁶².

Un ministro o il governo in generale, in qualsiasi tipo di sistema politico, anche quelli autoritari o totalitari, devono avere a che fare, con gli apparati che possono frapporsi alle loro *policy*

²⁶⁰ *Ibidem*

²⁶¹ Rose, *The problem of party government*, p. 365 Harmondsworth, Penguin in Page, *op.cit.*,

²⁶² Page, *op.cit.*, p. 111

Pensiamo al “peso” degli apparati militari nei paesi in determinati regimi politici, cani da guardia di particolari equilibri, che possono essere messi in discussione dalle istituzioni politiche che tentano la via della democratizzazione dello Stato. Una eccezione del tutto particolare a tal riguardo nel panorama mondiale è rappresentata dalla Turchia, che a fronte dei successi elettorali delle formazioni partitiche di ispirazione islamista, vede nell’esercito, quanto meno il difensore della laicità e dell’occidentalizzazione del paese se non addirittura indirettamente della democrazia.

In quasi tutti i contesti sociali, la burocrazia è sempre stata ritenuta un’entità priva di idee. In realtà gli organi burocratici hanno idee ben precise su ciò che un governo dovrebbe fare; idee che certo non sono statuizioni di principio, come nel caso appunto di una piattaforma politica di un partito. Si tratta di idee circoscritte al settore di competenza istituzionale dell’organo burocratico²⁶³. La burocrazia non ha solo idee, ma ha valori, si forma in essa uno spirito di corpo assai accentuato, talvolta un corporativismo teso solo a difendere i propri interessi, i propri privilegi, talvolta vi è uno spirito di corpo alimentato da un prestigio che l’intera nazione riconosce alla «classe burocratica», si pensi alla Francia. Idee, valori, ma anche vere e proprie ideologie, fanno parte del corredo del mondo burocratico.

Lo si è detto più volte nel corso di questo lavoro specie quando si è trattato specificamente dello stato giuridico del pubblico funzionario (*infra* Cap. III § 10), questi deve lealtà individuale al governo in carica, e in particolare nei confronti del ministro a capo del suo dipartimento si accorda con l’identificazione che è stata fatta, sia nella pratica dell’amministrazione che nella legge tra la «Corona» e il «Governo»²⁶⁴. Per meglio capire queste forme di «ideologia burocratica» Guy Peters opera una distinzione fra 2 tipologie, ideologia “morbida” e ideologia “rigida”. La versione “morbida” di ideologia burocratica consiste nel fatto che lo stesso programma in corso di attuazione si compone di «idee» che la burocrazia è

²⁶³ Guy Peters, *op.cit.*, p. 290

²⁶⁴ Turpin, *op.cit.*, pp. 31-32

portata a preferire, quanto meno perché le sono più familiari. In termini più precisi potremmo considerare un “programma in corso” l’equivalente di una ideologia dell’organo amministrativo incaricato di darvi esecuzione. Spesso i dirigenti politici quasi invariabilmente denunciano una resistenza, più o meno aperta, da parte di quadri di carriera, frutto di una ben precisa e radicata “idea” ministeriale, formatasi su quella determinata politica di governo: cosa questa che condiziona non poco l’efficacia operativa di un qualunque leader politico. Così ad esempio, si apprende che nel ministero degli Esteri della Gran Bretagna si sono venuti radicando atteggiamenti filo-arabi in tema di politiche britanniche per il Medio-Oriente; o che nel ministero dell’educazione di questo paese, la tendenza ministeriale è a favore dell’istruzione pubblica, pur quando al vertice di quel dicastero si trovino ministri conservatori, chiaramente intenzionati a sostenere lo sviluppo del settore privato dell’istruzione britannica. Quei ministri, dunque che entrano in carica con idee divergenti rispetto a quelle già formatesi in seno ai loro dicasteri, potranno verosimilmente incontrare qualche difficoltà nel superare i pregiudizi radicatisi tra i quadri amministrativi, pur essendo questi subordinati ai primi²⁶⁵.

La versione “rigida” di ideologia burocratica, invece si ha quando l’apparato burocratico non soltanto sente l’obbligo di adoperarsi per preservare le politiche esistenti di un’amministrazione ma deve pure avere interesse a proporre e imporre un nuovo tipo di politiche. Ciò è dovuto in parte al fatto che i funzionari pubblici sono, o possono diventare dei veri e propri esperti di *policy*, sviluppando pertanto idee e correttivi in ordine alla migliore conduzione delle politiche pubbliche.

²⁶⁵ Guy Peters, *op.cit.*, p.291

Poiché i funzionari restano in media più a lungo nei loro posti di quanto facciano i politici per le cariche cui essi sono proposti, è possibile ammettere – almeno in teoria – che i burocrati siano in grado, lungo un certo arco di tempo (che certamente non manca!) di alterare le politiche esistenti nel modo che ritengono meglio adattarsi alla propria ideologia²⁶⁶.

Le convinzioni su di una particolare materia possono mutare in più di una maniera. Per prima cosa, i burocrati e le loro amministrazioni risultano sempre più fra loro collegati attraverso le istituzioni professionali ed organizzative di cui fanno parte: talché ciò che essi vogliono in termini di politica di governo può cambiare da un'epoca all'altra, per stare al passo con il “miglior esercizio” della propria attività professionale. Quel che conta è che la burocrazia grazie ai suoi contatti professionali, può lanciare le proprie “sfide” alle politiche esistenti²⁶⁷.

Considerando che nei regimi parlamentari (il Regno Unito è fra questi) la dottrina della *responsabilità ministeriale*, è ancora quella seguita sebbene si cerchi di disattenderla (*infra* § 7) un Ministro corre il rischio di pagare in prima persona errori (magari volutamente commessi) da parte di una burocrazia che lo avversa.

Non si può o non si deve escludere che fra la politica e la burocrazia possa nascere un dialogo fruttuoso e si possa reciprocamente considerare se non accettare, il punto di vista dell'altra parte. Ma in teoria non dovrebbe essere un dialogo fra pari. Richiesto di chiarire che cosa dovesse fare un *civil servant* se fosse obbligato a mettere in atto una linea politica con cui non è d'accordo, un *Head of the Civil Service* non più in carica rispose: «perseguire in maniera energica gli obiettivi fissati dal ministro è un preciso dovere dei *civil servants* e quest'obbligo trascende

²⁶⁶ *Ibidem*, p.292

²⁶⁷ *Ibidem*

di gran lunga qualunque riserva essi nutrano circa la legittimità di una linea politica»²⁶⁸. Questo naturalmente, non significa che le idee politiche di un dirigente non influenzino – e non possono a buon diritto influenzare – il contenuto dei pareri che egli dà al ministro, e costituisce un dovere per i *civil servants* mettere in guardia il ministro medesimo da ogni eventuale conseguenza negativa delle strategie che egli abbia ritenuto come proponibili²⁶⁹.

E' possibile che una burocrazia possa con i suoi mezzi ostacolare una *policy* che non le torna gradita, mettendo sabbia nell'ingranaggio della macchina governativa. Nei politici può sorgere l'idea – per alcuni la necessità – di far ricorso ad uno “*staff* alternativo” diverso dalla burocrazia, che è (o meglio sarebbe preposto a tale scopo). Nel Regno Unito, che ha nella neutralità della sua burocrazia una caratteristica propria del sistema, non avrebbe dovuto accadere che i politici non si fidano della burocrazia statale. Non è stato così.

Una società quale la Gran Bretagna, più integrata sotto il profilo politico – sia in termini istituzionali che di segmentazione nella società – tenderà, ad esempi, a fare un ricorso assai minore a personale direttamente responsabile verso i politici. Quei precetti e quei valori ormai fatti propri dalla gente, secondo i quali il pubblico impiego è sufficientemente affidabile e privo di tendenze ideologiche, consentono ai politici britannici di fare uso dei pareri dei quadri amministrativi, anche dopo lunghi periodi di attività politica trascorsa all'opposizione. Mentre mancano prove sufficienti e obbiettive sulla imparzialità di questi funzionari britannici, va detto tuttavia che proprio a causa di questa credenza la Gran Bretagna è forse il paese peggio servito in fatto di politica di governo. Sebbene al

²⁶⁸ Douglas Wass, *Government and the Governed* in Turpin, *op.cit.* p.33

²⁶⁹ Turpin, *op.cit.*, p.32

confronto con molti politici questi dipendenti siano degli esperti, essi – se confrontati con i tipi di organici «politici» che sono andati evolvendosi in altri paesi – possono sicuramente continuare a dirsi «dilettanti di talento». Ne consegue che buona parte della politica di governo viene ad essere il risultato di processi “scombinati” o di situazioni di «consenso privo di direzione». Il governo Thatcher ha, tuttavia cominciato da qualche tempo ad andare controcorrente, sia nei riguardi di questo percepito «dilettantismo», sia nei riguardi di una ancora più forte percezione di pregiudiziali ideologiche nel pubblico impiego britannico assumendo appunto un numero crescente di collaboratori «alla persona»²⁷⁰.

Cosa succede se un funzionario proprio non concorda con la linea politica del ministro, e nelle decisioni che la devono rendere esecutiva. Un *civil servant* che non si senta in grado di mettere in atto senza riserve un particolare programma ministeriale o una decisione che egli fundamentalmente non condivide e su cui nutre degli scrupoli di coscienza è invitato a consultare un suo superiore. Se non riesce a risolvere il problema può portare il caso all’attenzione del *Permanent Secretary* del suo dipartimento «e ha anche diritto, come ultima risorsa, che la cosa sia riferita all’ *Head of the Home Civil Service*»²⁷¹. Tale procedura è prevista nel caso in cui un *civil servant* ritenga che gli venga richiesto di fare qualcosa di illegale, non etico o in contrasto con le convenzioni costituzionali o con approvati modelli di condotta²⁷².

Questo è un punto delicato. Il funzionario non è sempre tacitato. E’ ammesso il fatto che si manifesti una “sofferenza” nei confronti del ministro – a cui deve lealtà – solo nel caso gli venga chiesto di porre in essere una condotta anti-

²⁷⁰ Guy Peters, *op.cit.*, p. 338

²⁷¹ *Memorandum Armstrong* Par.11 in Turpin, *op.cit.*, p. 32

²⁷² Turpin, *op.cit.* p. 32

giuridica, atti delittuosi o comunque illegittimi, un *wrongdoing* come dicono gli anglosassoni. Non è ammessa una omissione da parte del funzionario, per motivi politici perché l'indirizzo politico è all'organo politico che compete. Si potrebbe dire fin qui *nulla quaestio*, ma nella pratica le cose non sono così semplici. Abbiamo detto in precedenza che per *extrema ratio* il pubblico funzionario, può rivolgersi all' *Head of the Home Civil Service*. E' dubbio se questa sorta di appello che si svolge all'interno dell'amministrazione costituisca una sufficiente forma di salvaguardia, perché le circostanze in cui nasce un problema di coscienza del *civil servant* possono essere di natura tale da causare la decisione dei funzionari superiori e dei ministri di serrare i ranghi. Anche un *Permanent Secretary* potrebbe fare ben poco se i ministri avessero l'inclinazione a compiere qualche atto seriamente irregolare, come succederebbe se ingannassero il parlamento. La costituzione britannica non riconosce formalmente alcun superiore dovere dei funzionari nei confronti della «Corona» - o del parlamento. Sarebbe necessario la creazione di un *Difensore civico* per il *civil service* (da non confondere con l'istituto di cui abbiamo trattato precedentemente vedi § 7) o di qualche simile organismo indipendente cui i funzionari possono comunicare i loro problemi di coscienza e la loro convinzione che siano stati posti in essere dei comportamenti illegali o incostituzionali. I governi si sono mostrati restii all'introduzione di tali figure nell'ordinamento in quanto «inciderebbero negativamente sui rapporti tra ministri e funzionari»²⁷³. Il problema dei doveri che i funzionari hanno nei confronti dei ministri e del rischio che ai funzionari possa essere richiesto di agire in maniera scorretta è stato sollevato nell'affare Westland

²⁷³ *Ibidem*, ,p. 33

del 1985-86 quando il *Secretary of State for Trade and Industry* (Leon Brittan) si dimise dopo che fu rivelato che egli aveva dato istruzione ai suoi funzionari di diffondere il contenuto di documenti riservati allo scopo di screditare la linea politica di un collega ministro. Gli eventi dimostrarono quanto debole fosse la garanzia riconosciuta ai funzionari contro l'abuso d'autorità da parte dei ministri²⁷⁴.

10. *Rappresentanza degli interessi e pubblica amministrazione*

Il sistema di rappresentanza degli interessi britannico si articola in un insieme assai vasto di gruppi, di ristrette dimensioni organizzative, non gerarchicamente ordinati e sovente in competizione per la rappresentanza dello stesso gruppo sociale. Mancano o sono molto poche in Gran Bretagna, organizzazioni capaci di aggregare la totalità dei soggetti dei vari settori economici che vengono invece rappresentati, in modo sovente non organico né unitario, da una miriade di piccole organizzazioni prevalentemente basate sulla categoria o sul sottosectore economico. Di più, è rilevabile una chiara e costante tendenza delle singole imprese, specie se relativamente grandi, a scavalcare sistematicamente il canale associativo e ad instaurare rapporti clientelari con la burocrazia²⁷⁵.

Rispetto ai gruppi d'interesse degli altri paesi europei, quelli inglesi presentano un più modesto grado di rappresentatività, concentrazione e connessione con la burocrazia pubblica; in ciò appaiono affini ai gruppi statunitensi, rispetto ai quali gli inglesi mantengono tuttavia, un livello più elevato di strutturazione e di densità

²⁷⁴ *Ibidem*

²⁷⁵ Pappalardo, Mattina, *op.cit.*, pp. 161-162

organizzativa. Naturalmente non mancano le eccezioni a livello settoriale. Il settore agricolo, ad esempio è molto ben organizzato sul piano della rappresentanza attraverso la *National Farmers Union* (NFU), in sintonia con una tendenza che si riscontra nella maggior parte dei grandi paesi dell'UE la quale come è risaputo è tradizionalmente impegnata nella “protezione” delle attività agricole degli stati membri.

Sebbene siano forti in GB e a Bruxelles, le lobbies agricole britanniche, in questo campo sono ineguagliabili le lobbies agricole francesi, che pur forti di una agricoltura efficiente e di qualità sono riusciti ad imporre una logica di assistenza alla agricoltura fatta di continui sussidi, al settore agricolo (specie il loro), nel campo nazionale e nel campo europeo. La PAC (politica agricola comune) è stata spesso fatta oggetto di critiche, dal momento che metà del bilancio europeo se ne va in aiuti agli agricoltori. I paesi in via di sviluppo lamentano che questi sussidi riescono a tenere bassi i prezzi dei beni ortofrutticoli e di allevamento europei, per gli europei stessi, (anche se questi ultimi pagano l'agricoltura con la fiscalità generale) costituendo artificialmente una barriera all'entrata per i loro prodotti, e facendo sì che questo settore solo parzialmente risponda alle regole di mercato.

Nel settore industriale gli interessi del lavoro e quelli del capitale sono rappresentati rispettivamente dal *Trade Unions Congress* (TUC), e dalla *Confederations of British Industries* (CBI). Delle *Trade Unions*, parleremo in modo più approfondito quando si analizzerà il rapporto che vi è fra i partiti (specie quello laburista) e i gruppi sociali.

La situazione organizzativa della CBI è costantemente sfidata nella rappresentanza degli interessi del capitale, dal latente individualismo delle grandi aziende, dalla notevole autonomia delle principali organizzazioni, dalle notevole autonomia delle principali organizzazioni del settore – quali la *Chemical Association* o la *British Independent Steel Producers Association*, dall'autonomia del potente finanziario della *City* londinese²⁷⁶.

Esiste o meglio è esistito o comunque era forte soprattutto in passato un rapporto quasi simbiotico fra laburisti e sindacato. Nel settore imprenditoriale la debolezza

²⁷⁶ *Ibidem*, pp. 162-163

dei legami col sistema partitico è maggiore, ma recenti studi hanno stimato che i contributi individuali delle imprese al partito conservatore coprono circa il 50% delle sue entrate complessive, a testimonianza del fatto che esiste un forte rapporto di sostegno reciproco tra il partito conservatore e il mondo degli affari²⁷⁷.

Nelle linee più generali il rapporto fra i gruppi di interesse e burocrazia britannica si caratterizza per la settorializzazione, il clientelismo, la consultazione.

Con il termine settorializzazione, viene indicata il fenomeno di arene decisionali differenziate e tendenzialmente autonome in corrispondenza di ciascuna agenzia governativa impegnata con una determinata *issue*. Al tempo stesso la settorializzazione indica anche la tendenziale indipendenza e potenziale conflittualità fra i vari ambiti burocratici-settoriali nella distribuzione delle risorse pubbliche. La competizione fra ministri favorisce, tra l'altro, anche lo sviluppo ed il rafforzamento di rapporti di clientela fra gruppi e burocrazia. Un contesto nel quale i vari dipartimenti ministeriali sono in competizione fra loro è, infatti propizio allo sviluppo di relazioni clientelari fra questi gruppi di interesse di riferimento.

Riguardo alla consultazione, si può dire che essa è in larga misura favorita dalla notevole articolazione della struttura burocratica britannica. Le interazioni fra gruppi e burocrazia in Gran Bretagna si sviluppano, infatti, per la loro gran parte, all'interno di una fitta ed estesa rete di consultivi, il cui numero è stimabile in alcune centinaia, dislocati a tutti i livelli della struttura ministeriale²⁷⁸.

Negli USA e in Gran Bretagna si parla di *issue-politicians*, contrapponendoli ai *party-politicians*. Al lobbista interessano i primi, purché siano abbastanza

²⁷⁷ *Ibidem*

²⁷⁸ *Ibidem*, pp.163-164

addentro alle dinamiche di partito, e in quelle politiche in generale, per potere mediare adeguatamente sull' *issue* proposto.

Questi esempi evidenziano un'attività che ogni lobbista-stratega dovrebbe conoscere e praticare, quella che in Gran Bretagna va sotto il titolo di *long term process of establishing policies*²⁷⁹.

Definizioni, che hanno un retroterra lontano. Lo studio dei gruppi di pressione è stata portata avanti dalla reazione dei giuristi pluralisti inglesi – dapprima Figgis e Maitland poi G.D.H. Cole e Laski – contro la teoria monastica dello Stato come unica organizzazione autorizzata a richiedere obbedienza e obbedienza assoluta (teoria proposta in Inghilterra dall'Austin)²⁸⁰.

Da qui l'importanza di trasformare l'interesse in un' *issue* politicamente appetibile, tenendo però presente che qualsiasi interlocutore politico è sempre sottoposto al controllo dei controinteressati. Ciò che bisogna evitare sono incertezze od oscillazioni: vi fossero nessun interlocutore potrebbe sentirsi direttamente investito e fare dello stesso *issue* una propria iniziativa²⁸¹.

E' opportuno, inoltre sottolineare che le interazioni con gli uffici ministeriali non costituiscono per i gruppi l'unico veicolo di influenza. Una certa importanza è rivestita, infatti anche dalle consultazioni dirette con i vertici governativi (con il Cancelliere dello Scacchiere o con il Primo Ministro in persona), estesamente utilizzate dai gruppi finanziari e dalle principali imprese industriali.

Con il Primo Ministro, il Cancelliere dello Scacchiere è al centro del *core executive*, la complessa rete di relazioni e risorse che costituisce il nucleo duro del governo, in cui le dinamiche decisionali dipendono più dalla capacità di negoziazione che dall'autorità *tout court* e in cui le attribuzioni dei ministeri non sono fissate una volta per tutte, ma dipendono più dal tipo di relazioni che si

²⁷⁹ *Ibidem*, p.187

²⁸⁰ Pasquino, alla voce «*Gruppi di pressione*», in *Dizionario di Politica*, *cit.*

²⁸¹ Trupia, *op.cit.*, p.211

instaurano tra i diversi centri di potere delle risorse che hanno di volta in volta a disposizione. Nessuno ha il monopolio del potere nel *core executive*. Tutti gli attori dispongono di risorse ma sono dipendenti l'uno dall'altro per conseguire i loro obiettivi. Alcune risorse sono strutturalmente determinate, mentre altre dipendono dalle circostanze. L'autorità di un ministro, per esempio è una entità variabile, che può dipendere dall'appoggio che ha nel partito e dalla sua personalità. L'influenza del Primo Ministro, di un ministro o di un *civil servant* in questo quadro, dipendono dalle strutture di dipendenza che li legano agli altri attori e dalle risorse che ognuno di questi attori controlla²⁸².

Ai rapporti diretti ed individuali si affianca, inoltre il *lobbying* diretto nei confronti delle istituzioni parlamentari e delle segreterie di partito attraverso contribuzioni finanziarie, nel caso imprenditoriale, o mediante il canale associativo nel caso delle *unions*.

«Il governo funziona come un tribunale! Non può decidere nel vuoto e oggi incoraggia la manifestazione di ogni ombra di opinione... piuttosto che prendere decisioni non rappresentative... Se queste decisioni favoriscono pochi a danno di molti, ciò avviene perché questi ultimi hanno dimenticato di farsi sentire o l'hanno fatto male.....l'equilibrio degli interessi si realizza incoraggiando il più largo accesso al governo»²⁸³. La più potente arma che il lobbista ha in mano è la doppia preoccupazione del decisore pubblico di non assumere decisioni

²⁸² Petrella, *op.cit.*

²⁸³ Charles Miller, *Lobbying Government, Understanding and Influencing the corridors of Power* Basil Blackwell, 1987, p xvi-xvii, in Trupia, *op.cit.*, p.124

impopolari, o non rappresentative e/o debolmente strutturate tecnicamente per difetto di informazione²⁸⁴.

Vi sono dei gruppi che tranquillamente possiamo definire «gruppi di pressione», che non vogliono semplicemente creare o mantenere una legislazione o una politica pubblica favorevole ad un interesse particolare, ma addirittura fornire o preservare “l’ideologia” al potere. E’ il caso dei *think tank* “pensatoi”, cioè centri studi, centri di consulenza, che forniscono parere sufficientemente “puri” ad un vertice di governo ideologizzato. Per il governo dell’ideologia liberista, l’*Istituto Adam Smith* ha svolto funzioni di consulenza e ha offerto i propri consulenti al governo Thatcher, analogamente ai servizi prestati dalla *Heritage Foundation* per l’amministrazione Reagan²⁸⁵. Altri *think tanks* assai importanti per la gestione della politica economica britannica sono stati il *Central Policy Review Staff* la *Policy Unit* e l’*Efficiency Unit*²⁸⁶.

Relativamente al *lobbying* parlamentare osserviamo che questo si rivela utile e frequentemente impiegato, nonostante il notevole potere di indirizzo governativo sui lavori parlamentari e la coesione delle maggioranze di governo. La sua principale funzione è di preservare o migliorare, nel corso del dibattito parlamentare, la sostanza dei provvedimenti concordati nelle sedi burocratiche.

In conclusione, il carattere frammentato della rappresentanza degli interessi in Inghilterra fa sì che le arene decisionali in cui si decide la politica economica britannica siano affollate e conflittuali e che gli esiti allocativi dell’interazione fra gruppi e burocrazia si concretino nella erogazione di incentivi particolaristici e di breve periodo, distribuiti alle singole imprese più che ai vari settori.

²⁸⁴ *Ibidem*

²⁸⁵ Guy Peters, *op.cit.*, p. 271

²⁸⁶ Petrella, *op.cit.*, p.122

Inevitabilmente l'intervento pubblico assume un carattere frammentato ma incardinato all'interno di una serie di direttive generali coordinate con mano ferma dal governo e di un severo monitoraggio delle variabili macroeconomiche ritenute decisive per la crescita del paese²⁸⁷.

L'attività di *lobbying*, può essere talvolta contigua ad una attività di *bribery* (corruzione), è bene quindi andare a vedere cosa la legislazione prevede, per il pubblico decisore e/o amministratore. Ecco cosa prescrive il *Prevention of Corruption Act* del 1906 in Gran Bretagna:

“Un Pubblico Amministratore che accetta qualsiasi genere di regalo, favore o mancia, al fine che egli stesso o chiunque altro sia indotto a o ricompensato per fare od omettere di fare qualcosa che rientra nella sua competenza amministrativa, è colpevole di infrazione (misdemeanour). L'onere della prova che il pagamento non è finalizzato a un tentativo di corruzione incombe sul Pubblico amministratore”.

Ecco un modo semplice di affrontare il problema che in Italia difficilmente verrà adottato. La *House of Commons* ha istituito nel 1974 un *The Members' Interest Committee* dove sono annotati gli interessi finanziari o di qualsiasi altro genere degli elettori. Il *Committee* può investigare sui conflitti di interesse e sui possibili abusi del parlamentare, nonché sull'etica della lobby. Nel caso di leggi che riguardano “interessi privati” il Ministero competente controlla sia “il libro delle biografie” (dove sono gli sponsor dei parlamentari) sia il “*Register of Members' Interest*”²⁸⁸.

Infine in GB non è forte come negli USA, la tradizione delle cd lobbies civiche, cioè i *public interest groups*, ma ugualmente si fanno sentire anche perché sono numerosissime le organizzazioni di controllo ed influenza (*watching and*

²⁸⁷ Pappalardo, Mattina, *op.cit.*, p.164

²⁸⁸ Trupia, *op.cit.*, pp. 151-152

influence) che rendono operante «il diritto ad essere ascoltati» (*The right to be heard*), cioè il *lobbying for the poor, the helpless, and the voiceless*.

Capitolo III

I PARTITI E LA BUROCRAZIA

1. *I partiti, i loro leaders e l'amministrazione dello Stato*

Trattiamo ora dei partiti britannici, attori incontrastati dell'inossidabile sistema politico bipartitico appunto, laburisti e conservatori, con qualche accenno al "terzo incomodo" i liberali. Il lettore capirà, non tratteremo che brevemente della storia dei *tories*, e del laburismo, essendo di nostro precipuo interesse indagare i rapporti, la loro *policy* nei confronti della burocrazia, le riforme tentate e come i loro *leaders* hanno trattato (e come sono stati trattati) dai funzionari di Whitehall, scoprendo quanto nella realtà come in molte circostanze la fredda, neutrale e leale burocrazia britannica si sia mostrata molto più forte nell'imporre la "sua" *policy* al mondo politico.

Iniziamo dai conservatori. Essi sono gli eredi dei *Tories*.

Il partito politico *Tory* è il partito politico inglese sorto nel XVII secolo. La parola probabilmente deriva dall'irlandese *tòiradhe*, predatore nome col quale venivano chiamati i partigiani di Carlo II. All'epoca della restaurazione (XVII sec.) i *tories* rappresentavano l'ala più conservatrice del parlamento di Westminster e tutelavano gli interessi dell'aristocrazia terriera. Loro accaniti rivali erano i membri del partito *Whig* che rappresentava invece la ricca borghesia, mercantile. I *tories* si alternano al potere coi *Whigs* per circa un secolo e mezzo e con la riforma elettorale del 1832 mutarono il nome in Partito conservatore, tuttora in uso.

Con i *whigs*, si alternano al potere, durante l'800. A seguito delle profonde trasformazioni economiche e sociali della rivoluzione industriale, i *conservatives* lungi dal seguire indirizzi teorici oltranzisti, con tipico pragmatismo inglese seppe adeguarsi alla realtà dei nuovi tempi rinnovando i propri programmi e presentandosi al paese come forza politica moderna specie sotto la guida di un prestigiosissimo leader d'origine ebraica Benjamin Disraeli.

Oltre che politico brillante scrittore, Disraeli entrò in politica militando coi radicali, dai quali tuttavia passò poi ai conservatori in seguito ad una duplice sconfitta elettorale. Avversario di Peel nel partito tanto da provocarne la caduta del governo. Cancelliere dello scacchiere nei governi Derby diviene primo ministro in un periodo che va dal 1866 al 1880, alternandosi con un altro grandissimo del tempo il liberale Gladstone.

Sullo sfondo la grandezza dell'Inghilterra della Regina Vittoria (proclamata imperatrice delle Indie proprio durante il gabinetto Disraeli), la politica di Disraeli (sulla quale non possiamo soffermarci) fu all'insegna dell'imperialismo, non a caso Gladstone accusato di essere fautore della "piccola Inghilterra". Il *torismo* di Disraeli fu dinamico è aperto alle esigenze di un certo riformismo.

Nel XX secolo il conservatorismo subì una grave crisi in seguito al ridimensionamento dei poteri della Camera dei *Lords* (1911), mentre il sistema bipartitico subiva un mutamento con il progressivo calo dei liberali e il contemporaneo crescere dei laburisti, divenuti i nuovi antagonisti.

Dopo l'*appeasment* seguito dall'Inghilterra nei confronti della Germania di Hitler, con Chamberlain fu con Winston Churchill che il paese ebbe ragioni con gli alleati del *Terzo Reich*, ingaggiando una strenua lotta al nazifascismo. Churchill diede vita ad un gabinetto di unione nazionale negli anni della guerra con i laburisti di Clement Richard Attlee, inaspettatamente vittorioso nelle legislative del '45 proprio su Churchill. Quest'ultimo tornò a *Downing street* per poi ritirarsi a vita privata dal '55, abbandonando la vita politica attiva.

Il conservatorismo inglese con il suo liberismo (talvolta non molto incisivo fino alla Thatcher naturalmente) era tutto teso a contrastare il laburismo e la vincente idea di *welfare state* portata avanti da questi ultimi. Messa da parte la battaglia politico-culturale, i conservatori non perdevano "battaglie" nell'urna elettorale, dal momento che dal 1951 al 1964 sono stati ininterrottamente al potere, avendo in ordine di tempo come Primi Ministri, Churchill, Eden, Macmillan e Douglas-

Home. Prima di parlare della *Lady di ferro* ci soffermiamo solo un po' con Heath, il premier *tory* a cui si deve l'ingresso del Regno Unito nella CEE. Com'è noto la Gran Bretagna pur in presenza di una opinione pubblica, a dir poco "freddina" nei confronti del mercato comune, si era persuasa non tanto per questioni politiche quanto, soprattutto per battere il suo lento declino economico, che l'entrata in Europa, potesse farla risalire. Il senso di superiorità snobistica della generazione post-bellica dei mandarini del governo inglese verso i tentativi europei di integrarsi venne sostituita da un'analisi economica più realistica. Sir Frank Lee, un funzionario del Tesoro, cominciò nel 1960 a spiegare che i paesi dell'EFTA, non potevano permettersi di rimanere esclusi dal mercato in rapida espansione dei Sei.

Giocarono un ruolo chiave anche considerazioni geopolitiche. Quando la Gran Bretagna presentò la domanda d'ingresso stava perdendo l'impero. La crisi di Suez le aveva insegnato che il suo tanto decantato rapporto privilegiato con gli USA era piuttosto unilaterale. La CEE, nel frattempo, veniva considerata come un mezzo attraverso il quale la Germania avrebbe dominato l'Europa, oppure un blocco «napoleonico», contro cui la Gran Bretagna doveva organizzare la propria diplomazia²⁸⁹.

Ad essere precisi la Gran Bretagna non presentò una formale richiesta nel 1961, ma avviò una trattativa volta a verificare la disponibilità dei sei ad apportare al trattato di Roma le modifiche necessarie per renderlo accettabile alla Gran Bretagna. Sotto Macmillan, il principale negoziatore fu Edward Heath, il quale chiarì limpidamente la posizione del suo paese nel discorso di apertura dei negoziati dell'ottobre del '61.

La Gran Bretagna, disse riconosceva che la decisione di entrare nella CEE rappresentava una svolta nella storia del Paese. Proseguì spiegando le considerazioni che avevano portato a una scelta così drastica. In primo luogo, il forte desiderio di giocare un ruolo attivo nello sviluppo delle istituzioni europee. Dichiarò che non era mai stato gradevole per la Gran Bretagna scoprire che non stava più muovendosi in sintonia con chi operava in funzione dell'unità europea. La seconda considerazione, secondo Heath riguardava la «crescente consapevolezza» che in mondo dove «il potere politico ed economico si stava concentrando enormemente» era «essenziale allargare l'unità europea». Il «terzo fattore» era il notevole successo della Comunità. Heath dichiarò che la Gran

²⁸⁹ Mark Gilbert, *Storia politica dell'integrazione europea* pp.76-77 Editori Laterza 2005

Bretagna desiderava «unire i nostri sforzi con i vostri; e unirsi per promuovere, attraverso la CEE, la massima forma possibile di unità europea»²⁹⁰

Le frasi di Heath restano l'affermazione più chiaramente pro-europea che sia mai stata fatta da un leader britannico in un contesto pubblico. Rimanevano molti problemi di carattere commerciale e di carattere politico di cui possiamo solo accennare, perché lunghi e complessi.

I problemi di carattere commerciale erano relativi alla PAC, che la Francia voleva integralmente far accettare al Regno Unito, ma questo avrebbe comportato grave nocimento ai rapporti allora strettissimi con i paesi del Commonwealth, con cui la Gran Bretagna riusciva ad avere prodotto tessili e di allevamento a basso costo magari rivendibili senza pagare dazio, ai paesi comunitari, danneggiando gli equilibri raggiunti. Contro l'ingresso del Regno Unito nel mercato comune, fu osteggiato assai dai paesi del Commonwealth. Un vertice tenutosi a Londra nel '62, si rivelò un disastro quando i Primi Ministri di Australia, Nuova Zelanda e Canada accusarono apertamente Heath e Macmillan.

L'intransigenza dei paesi del Commonwealth e del governo francese furono fattore chiave per il veto che il generale De Gaulle pose all'ingresso del Regno Unito nel MEC.

Ma come gli storici, e gli esperti di relazioni internazionali riportano la paura di De Gaulle che vedeva nell'Inghilterra in Europa il "cavallo di Troia" degli Stati Uniti. Sappiamo che tratto distintivo del gollismo è stato anche un certo anti-americanismo, perseguendo la Francia una politica di *granduer* e di autonomia nel campo occidentale.

Ciò che non riuscì a Heath come negoziatore di Macmillan, gli riuscì come Primo Ministro. Inaspettatamente i *tories* vinsero le elezioni del 1970, e nel quadriennio del gabinetto Heath, l'adesione della Gran Bretagna alla comunità fu di gran lunga il fatto più importante.

Erano mutate le condizioni politiche in Europa, specie in Francia. Dove all'Eliseo c'era Pompidou, che con De Gaulle aveva avuto non pochi contrasti ed era desideroso di lasciare il suo segno sulla politica francese, rimuovendo il veto nei confronti del Regno Unito. I negoziati relativi all'allargamento (si trattava anche della Repubblica D'Irlanda, della Danimarca, della Norvegia) iniziarono di nuovo nel '70.

Di certo Heath era mosso da un autentico idealismo europeista, ma erano soprattutto preoccupazioni di carattere economico a muoverlo nella sua politica pro-Europa, egli ambiva a utilizzare i fondi europei per ricostruire, le «aree cronicamente depresse», del proprio paese.

²⁹⁰ *Ibidem.* pp.77-78

La Gran Bretagna era un grande paese, ma appariva un paese assolutamente in declino.

Il PIL pro capite, che negli anni cinquanta era quasi esattamente il doppio rispetto a quello dei sei, era passato a $\frac{3}{4}$ di quello della media degli stati membri. I negoziatori dei 6 sfruttarono la difficoltà della Gran Bretagna e le imposero dure condizioni. Pur di entrare nel mercato comune l'Inghilterra si impegnò a contribuire fino al 19% del budget comunitario²⁹¹.

Un fardello pesante per il paese. Contro questa regola la Thatcher avviò subito una battaglia, che la vide vincente.

Anche a causa di questo "duro noviziato" da pagare, il dibattito fu infuocato nel paese. Si crearono alleanze trasversali.

La politica inglese è forse la più *partisan* degli stati democratici, poiché la collaborazione fra partiti è quasi del tutto inesistente. Tuttavia sulla questione dell'ingresso nella CEE, furono abbattute barriere determinate dalla fedeltà al proprio partito. L'Europa infatti avvicinò marxisti a incalliti conservatori nazionalisti come Enoch Powell in una crociata contro l'ingresso nella comunità. La questione accomunò una "ragionevole fascia di centro" della politica inglese, i conservatori non estremisti, i socialdemocratici e i liberali.

All'inizio degli anni '70, la Gran Bretagna era già assediata da problemi di tipo sociale, industriale e di ordine pubblico tali da rendere l'idea di una «grande coalizione» di moderati appartenenti a i 2-3 partiti tradizionali era tutt'altro che stravagante.

Alla fine il *Community Act* (vedi Cap. II § 2) passò, grazie alle lacerazioni in seno ai laburisti, ben più consistenti di quelle riguardanti il partito di Heath, e al prezioso aiuto dello sparuto "pattuglia" liberale, tradizionalmente il partito più filo-europeo della politica *british*, l'unico che si è schierato per l'introduzione dell'euro nell'isola, che nel 1970 toccò il minimo storico, alla Camera dei Comuni, solo 6 deputati!

Non era finita la Gran Bretagna entro nella Comunità nel 1973, solo dopo che la Francia, celebrasse un *referendum* su tale questione l'anno prima.

Negli anni immediatamente seguenti, all'ingresso del Regno Unito nella comunità, il paese non sentì i benefici sperati, anzi la situazione economica e sociale si aggravò durante i successivi governi laburisti, specie con Callaghan,

²⁹¹ *Ibidem*. pp.99-100

fino a sfociare nel *winter of discontent*, che preparò il terreno al lungo “regno” conservatore, tanto da rivedere un laburista a *Downing Street*, di nuovo solo nel 1997.

2. *La politica di Margaret Thatcher*

Per Margaret Thatcher, non possono bastare poche righe come per i suoi predecessori, per tutta una serie di fattori. Non è questa una tesi sulla storia dei partiti inglesi, ciò nonostante era doveroso ricostruire le vicende dei conservatori specie i capi del secondo dopoguerra. Interessa ricostruire quale è stato il rapporto che questi hanno avuto con la burocrazia e le riforme che essi hanno tentato. Ed è questo il motivo principale per cui della Thatcher bisogna parlare in maniera approfondita.

Nessun leader prima della Signora Thatcher, conservatore o laburista ha modificato o tentato di modificare l’assetto burocratico esistente.

Ancora oggi – come si è detto più volte in questo lavoro – l’assetto burocratico esistente nel Regno Unito è quello delineato dal rapporto *Northcote-Trevelyan*; neutralità politica, concorso pubblico, studi umanistici prevalenti, formazione generalista, ecc. Questi i tratti caratteristici dell’amministrazione britannica, ancora al giorno d’oggi, ma con il governo Thatcher (e solo della Thatcher, né dei governi conservatori precedenti né del successore *tory* John Major) hanno subito una incrinatura una modificazione “genetica”, sebbene abbiano resistito. Ovviamente niente è sempre uguale a se stesso. Anche i governi conservatori e laburisti precedenti e successivi alla Thatcher hanno significato per il Regno Unito e non solo. Churchill lo ricordiamo leone indomito, contro Hitler, quando

l'Europa quasi tutta era alleata o piegata alle ragioni del nazifascismo. Abbiamo parlato di Heath e del travagliato rapporto dell'isola con l'ingresso in Europa. Ma non vi sono stati fra questi leaders e la burocrazia significativi scontri, né epocali riforme. Già diverso il discorso con i laburisti. Dal momento che nel dopoguerra è stato il partito che ha tentato la costruzione del *Welfare state* e che quindi ha nazionalizzato industrie, creato enti assistenziali, ecc, ha contribuito anche a “produrre” burocrazia – smantellata poi proprio dalla Thatcher, mentre altri conservatori, non avevano avuto lo stesso “coraggio” – inoltre con l'alta burocrazia, con quelli che sono stati chiamati «i mandarini di Whitehall» i laburisti, specie nel periodo Wilson, hanno ingaggiato “duelli”, uscendone con le ossa rotte, (affronteremo la questione quando tratteremo del *Labour party*). Anche nelle vicende laburiste la Thatcher ha giocato il suo ruolo. Dopo l'ennesima sconfitta alle legislative del 1992, vinte dal “delfino” della Thatcher, ovvero John Major, molti in seno al partito capirono che si doveva cambiare registro, per vincere le elezioni e conquistare l'elettorato moderato. Si è andato per alcuni troppi in là con Tony Blair. Analizzeremo tutto questo a tempo debito.

Margaret Thatcher ha quindi inciso molto sulla struttura burocratica inglese, ma non ha del tutto trasformato la burocrazia. Anche 11 anni e mezzo come *Prime Minister* possono non bastare per rimuovere i sedimenti della burocrazia, essendo i tempi di quest'ultima più tempi “geologici” che tempi politici. Anzi talvolta su alcune cose lo stesso conservatore John Major è tornato indietro rispetto alle riforme del suo Primo ministro predecessore. Questo discorso vale soprattutto per il Tesoro. Il *Civil Service Department* creato nel 1968, (il ministero per il pubblico impiego) viene abolito nel 1981, restituendo al *Treasury* la responsabilità primaria

del *civil service*, mentre una nuova funzione fu il trasferimento della responsabilità ministeriale per il *Central Statistical Office* al Cancelliere dello Scacchiere²⁹².

In ambiti diversi dall'amministrazione, politica interna, economia, riforme del mercato del lavoro rapporto con la comunità europea, relazioni internazionali, rapporti con l'Ulster, il segno (positivo o negativo, questo sta alle idee di ciascuno) è stato davvero indelebile, non cancellabile e non cancellato ma anzi "rinverdito" neanche a dirlo da un giovane leader di un partito avversario Tony Blair.

Iniziamo quindi dalla politica della Thatcher dalla "scalata nel partito conservatore" primo mandato fino al novembre del 1990, anno delle dimissioni, per poi parlare del suo rapporto con la burocrazia.

Thatcher nacque come Margaret Hilda Roberts nel 1925 da suo padre un droghiere attivo nella politica locale. Si laureò in chimica ad *Oxford*. Fin dall'università s'interessò di politica diventando presidente di un'associazione studentesca di tendenze conservatrici. In seguito lavorò come ricercatrice in un'azienda per la conservazione degli alimenti.

Nel 1951 si sposò con Denis Thatcher; Nello stesso anno lei ottenne la qualifica di avvocato, esercitando poi la professione di *barrister*.

Nel 1950 e nel 1951 si candidò senza successo per i conservatori. Nel 1959 ottenne un seggio ai Comuni. Nel 1961 divenne *Segretario parlamentare al Ministero delle Pensioni*, carica che mantenne fino al 1964, quando i conservatori persero le elezioni; in seguito ottenne alcune cariche all'interno del partito.

Da parlamentare fu una dei pochi conservatori a votare a favore della depenalizzazione dell'omosessualità maschile e dell'aborto; votò inoltre per la conservazione della pena di morte ed attaccò il Governo di Wilson per le sue politiche fiscali; dal 1967 divenne parte dello *Shadow Cabinet*, occupandosi di Trasporti e poi di Istruzione.

Dopo la vittoria dei conservatori nel 1970, che portarono Heath alla carica di Primo ministro, Margaret Thatcher divenne Ministro dell'Istruzione, ma fu costretta a promuovere politiche spesso impopolari a causa dei tagli operati dal governo. Dopo la sconfitta alle elezioni nel 1974 decise di candidarsi per la leadership del partito e nel 1975 divenne leader prima donna a ricoprire tale carica.

Da leader dell'opposizione mantenne molti uomini di Heath nello *Shadow Cabinet* (essendo un'*outsider* non aveva dietro molti sostenitori) ma criticò la proposta del predecessore di dare maggiore autonomia alla Scozia e cercò di convertire il partito alle sue visioni di politica monetaria. Nel 1976 tenne un famoso discorso in cui attaccava duramente l'Unione Sovietica; un giornale russo, come risposta, la chiamò *Lady di ferro*, soprannome che ben presto fu associato alla sua immagine. Nel 1978 una sua intervista le valse molti consensi, quando affermò che "gli inglesi sono davvero spaventati che questa nazione possa essere sommersa da persone con una cultura differente"; in seguito i sondaggi registrarono un balzo in avanti nei consensi dei *tories*

²⁹² Petrella, *op.cit.*, p. 121

In quello stesso anno il governo di James Callaghan si trovò in grave difficoltà a causa di scioperi, crescente disoccupazione e collasso dei servizi pubblici; i conservatori sfruttarono a loro vantaggio la situazione ed alle elezioni del 1979 ottennero la maggioranza, con Margaret Thatcher divenne Primo ministro.

Da Primo Ministro s'impegnò a contrastare il declino economico che interessava l'Inghilterra, oramai da troppo tempo. La Thatcher assieme a Reagan ed altri leaders che sono venuti dopo, ha rinverdito il liberismo economico, rilanciandolo come idea politica ed economica vincente. Per essere più specifici la Thatcher si fece influenzare dalla *Supply side economics*.

La *Supply side economics* (letteralmente *economia dell'offerta*), è una branca del pensiero economico di recente sviluppo. L'idea che accomuna vari economisti Boskin, Laffer, Feldstein, è data dall'idea che nel lungo periodo la crescita economica è data da fattori reali e non monetari. La crescita economica è influenzata in particolare, da fattori propri del mercato come la mobilità dei lavoratori, il tasso di crescita della popolazione, l'utilizzo di una efficiente combinazione produttiva. Tutte queste variabili sono legate dal fatto di incidere sulla capacità produttiva del sistema economico nel suo complesso, e di conseguenza sull'offerta aggregata. La *Supply side economics* riprendendo argomenti tipici del *laissez-faire* affermando che il perfetto funzionamento del mercato conduce inevitabilmente alla piena occupazione. Ed alla crescita globale del sistema. L'enfasi posta da questa corrente di pensiero per una crescita dell'offerta aggregata è stata variamente interpretata: se da un lato essa ha condotto all'adozione come la riduzione del prelievo fiscale, vendita di aziende statali, dall'altro lato, però, l'obiettivo di una crescita economica, attraverso un aumento dell'offerta globale, non implica necessariamente la cessione da parte delle autorità statali di imprese pubbliche. Queste ultime infatti possono comunque raggiungere l'obiettivo di una crescita del sistema economico, purchè operino alle condizioni e secondo le esigenze dettate dal mercato²⁹³.

La Thatcher si appoggiò all'autorità intellettuale di un accademico come l'economista monetarista Alan Walters. Walters suggerì di apportare un taglio assai consistente alle proposte di indebitamento avanzate dal Tesoro. Il Primo Ministro non esitò a far sapere al Cancelliere dell'epoca Geoffrey Howe, che lo avrebbe rimosso se non si fosse trovato un compromesso segnalato dal suo consigliere²⁹⁴.

La Thatcher incrementò il tasso d'interesse per ridurre l'inflazione ed aumentò la VAT (*value, addition tax*, la nostra IVA) preferendo la tassazione indiretta a

²⁹³ Alla voce «*Supply side economics*», in Nuovo Dizionario dell'Economia, III Edizione Simoni,

²⁹⁴ Petrella, *op.cit.*, p. 122

quella diretta; questi interventi colpirono soprattutto l'industria manifatturiera, ed la disoccupazione finì per raddoppiare in poco più di un anno. Nel 1982 l'inflazione tornò a livelli accettabili ed il tasso d'interesse fu abbassato; nonostante la crescita economica fu nel complesso giovata da questi interventi, l'industria manifatturiera ridusse i propri utili di 1/3 in 4 anni e, nello stesso periodo di tempo, la disoccupazione aumentò di quattro volte

Dal 1984 si impegnò nell'affrontare il potere delle *trade unions*.; il confronto raggiunse il suo culmine quando il sindacato dei *miners* dichiarò lo sciopero ad oltranza per opporsi alla chiusura di parecchie miniere. Si ingaggiò un scontro politico durissimo con Arthur Scargill, uno dei leader più estremisti del sindacalismo rosso britannico

Dopo un anno, il sindacato fu costretto cedere senza condizioni; Margaret Thatcher aveva vinto la sua lotta contro i sindacati. Da quel momento il sindacalismo britannico fortissimo, nei confronti dello stesso partito laburista, che aveva quasi un rapporto di sudditanza nei confronti delle *trade unions*, ha iniziato un declino inarrestabile, continuato anche con Tony Blair, tutt'altro allineato con la loro opposizione.

Per completezza d'informazione, non possono essere taciuti altri tratti caratteristici del decennio thatcheriano, per esempio la spinosa questione irlandese. Nel 1981 alcuni membri dell'IRA (*Irish Republican Army*) iniziò lo sciopero della fame per riottenere lo status di prigionieri politici toltogli dal precedente Governo; Margaret Thatcher dapprima non cedette alle loro richieste e 9 di essi morirono di fame; in seguito lo sciopero della fame fu interrotto e parte dei diritti furono reintegrati per i prigionieri paramilitari. Nell'autunno del 1984 uscì illesa da un attentato degli estremisti repubblicani dell'IRA contro la sede del *Grand Hotel* di Brighton mentre era in corso un congresso del partito; l'attentato fece comunque 5 morti.

Anche in politica estera, la lady di ferro fu altezza della sua fama. S'impegnò invano per spingere il Sud Africa a terminare l'apartheid. Per quanto riguarda i rapporti con la Russia, fu molto vicina al presidente americano Ronald Reagan sia con la sua politica di deterrenza, (euromissili, scudo spaziale, ecc) sia con la svolta improntata dall'era Gorbaciov. La forte volontà di Thatcher di avere legami più stretti con gli USA (più di quanto tradizionalmente lo fossero) per quanto riguarda la politica difensiva la mise in contrasto col suo Ministro della Difesa, che si dimise per protesta. Nel 1984 concesse ad Hong Kong lo status di *Special Administrative Region* (nel 1997 l'isola è tornata sotto il controllo della Repubblica popolare cinese).

Nel 1982 la giunta militare dell'Argentina rivendicò le Malvinas ovvero le Isole Falkland, territorio britannico, ordinandone l'occupazione da parte dell'esercito. Il governo vi inviò una *task force* navale per riprendersi le isole; l'operazione fu un successo e favorì un'ondata di patriottismo nel Regno Unito. Questo fu uno dei fattori che portò alla vittoria del Partito alle elezioni del 1983; vittoria comunque nettamente sovrastimata: infatti, il partito riuscì ad ottenere un'amplissima maggioranza solo grazie alla scissione dal Partito Laburista del Partito Socialdemocratico (che si alleò col Partito Liberale); il Partito Conservatore si ritrovava quindi con due opposizioni separate i cui voti (sommati) lo superavano 53 a 43; ma, grazie al sistema elettorale britannico, esse venivano fortemente sottostimate.

Due le cose che fecero “cadere” la Thatcher, se così si può dire, fermo restando che dal giorno dell'insediamento a *Downing street*, al giorno delle dimissioni, erano passati undici anni e mezzo, il premier britannico in assoluto più longevo politicamente parlando, l'unico premier *tory* (fino ad allora, l'unico premier inglese) a vincere 3 elezioni consecutivamente, (1979, 1983, 1987) eguagliata poi dal laburista Blair, la cui permanenza complessivamente è durata dieci anni. Dicevamo che a posteriori possiamo dire che due furono le cose che portarono la Thatcher alle dimissioni: i rapporti con la comunità europea, e i rapporti fra lo stato centrale, e gli enti locali specie la controversa introduzione della *poll tax*.

3. *La Thatcher e la burocrazia: privatizzazioni, riforma Next Steps e politicizzazione della burocrazia.*

Il liberismo seguito dal governo inglese è stato un liberismo autentico.

Nessun paese come il Regno Unito sotto la Thatcher ha seguito la dottrina economica liberale, in modo così ferreo, eccetto forse il Cile di Pinochet, e l'America di Reagan.

Anche rispetto agli Stati Uniti di Reagan, vi sono differenze vistose. Di sicuro Reagan, ha attuato una robusta *deregulation*. I repubblicani negli USA, hanno attuato un piano per diminuire per bloccare il proliferare di *agencies* poste al controllo dei vari settori di mercato, dei farmaci, come dell'aviazione civile, ecc. Gli USA hanno diminuito come numero e come potere, quelli che si sono chiamati *Quangos* (Cap. III § 5). Inoltre con Reagan si attua la prima grande diminuzione della pressione fiscale, negli ultimi anni. Quindi potremmo definire l'amministrazione Reagan, tranquillamente un'amministrazione liberista. Non è sbagliato ma non è tutto. Reagan ha abbassato la pressione fiscale, ma non ha diminuito la spesa pubblica, anzi nei suoi anni il debito pubblico americano è schizzato verso l'alto, per ripianare un *deficit* sempre maggiore. In questo non ha

diversificato la sua politica economica dalla tipica politica economica keynesiana. Inoltre a differenza del Regno Unito, in America non si sono operate privatizzazioni. In America tutto o quasi era già privato, il potere dei sindacati era incommensurabilmente inferiore a quello dei sindacati inglesi, né in America vi era un forte partito socialista. Le dottrine economiche neoclassiche e marginaliste, sono state seguiti dalla Thatcher in maniera più pedissequa rispetto agli USA. Per questo e per altro, è stata più odiata o più stimata.

Le imprese di Stato più importanti (*British Gas, British Telecom*, ecc) sono state privatizzate. La Gran Bretagna frustrò fortemente le aspettative del settore pubblico anche sotto il profilo salariale. Quando M. Thatcher assunse la carica di Primo Ministro, uno dei suoi primi provvedimenti fu di metter fine ad un accordo sulle retribuzioni del settore pubblico, accordo che vigeva fin dagli anni '50 e che reggeva sul criterio della comparazione: in sua vece, e fino a quando non si fosse pervenuti ad un nuovo accordo retributivo, fu disposto il ricorso alla contrattazione collettiva generale. Trascorsero dieci anni prima che un nuovo accordo venisse alla luce: d'altronde, il consistente tasso di disoccupazione in Gran Bretagna consentiva di disporre di un buon numero di potenziali sostituti qualora i dipendenti pubblici in servizio avessero optato per le dimissioni volontarie. I negoziati fra governo e sindacati per giungere ad una nuova soluzione contrattuale in materia hanno quindi prodotto una serie di accordi al termine dei quali la forza sindacale del pubblico impiego è risultata indebolita. In virtù di tali accordi, le retribuzioni del settore pubblico, se raffrontate con quelle del settore privato, si sono ridotte²⁹⁵.

Veniamo ora al discorso delle riforme amministrative vere e proprie.

Il modello gerarchico-weberiano subisce una grande trasformazione. Il governo Thatcher ha modificato un certo numero di strutture amministrative e di implementazione che operavano all'interno dei ministeri trasformandole in

²⁹⁵ *Ibidem*, p. 158

executive agencies, separate dai dipartimenti retti da direttori generali nominati e delegati dai ministri e pienamente responsabili dei risultati, nell'ambito del progetto definito *next steps*. Ciascuna agenzia mantiene rapporti di interdipendenza con il rispettivo ministero, potendo altresì esercitare una marcata autonomia nella propria organizzazione interna. In base a quanto programmato, tali organizzazioni dovrebbero agire con logiche privatistiche, cercando di massimizzare i ricavi della vendita dei servizi offerti, come nel caso dell' Ufficio passaporti, oppure minimizzando i costi gestionali, qualora godessero di un *budget* rigidamente prestabilito. Ogni anno si stila un *business plan* sui risultati della gestione e un *corporate plan* come strumento di programmazione.

Oltre a ciò, i dirigenti di queste agenzie non sono, tecnicamente, dei veri e propri funzionari pubblici, ma operano in virtù di contratti basati sul rendimento offerto, cosicché la loro retribuzione è direttamente proporzionale alle *performance* delle agenzie che gestiscono, e il loro licenziamento può verificarsi con maggiore facilità rispetto ai dipendenti della pubblica amministrazione²⁹⁶.

Il governo arriva a questa ambiziosa iniziativa di nuova gestione amministrativa in seguito ad una relazione del Gruppo per l'efficienza dal titolo *Improving Managment in Government: The Next Steps*.

La riforma doveva correggere disfunzioni quali l'inefficienza nell'organizzazione del lavoro e nell'erogazione dei servizi, mancanza di *training* specialistico per il personale, sovraccarico funzionale nei dipartimenti, nessuna attenzione ai risultati, eccessiva regolazione dello stato giuridico dei dipendenti.

²⁹⁶ *Ibidem*, p. 186

Il Gruppo aveva svolto un'indagine basata su interviste fatte a ministri e funzionari in un periodo di tre mesi e la sua relazione conteneva raccomandazioni di carattere drastico che, una volta messe in atto avrebbero potuto trasformare in modo radicale il *civil service*. Preoccupa il fatto che un lavoro di tali proporzioni sia stato iniziato con un'indagine di carattere interno promossa dal governo e avente un ambito limitato, e non a seguito di un approfondito e scrupoloso esame dell'amministrazione da parte di una Commissione Reale²⁹⁷. Il 18 febbraio 1988 il Primo Ministro annunciò ai Comuni, che il governo aveva accettato le 4 principali raccomandazioni del Gruppo per l'efficienza. Esse erano così formulate²⁹⁸

- 1) Le funzioni operative dell'amministrazione, distinte da quelle consultive, dovrebbero essere svolte, per quanto praticamente possibile, da gruppi individuati con precisione nell'ambito dei dipartimenti, chiamati agenzie;
- 2) Per raggiungere questo obiettivo il governo dovrebbe adottare un programma graduale;
- 3) Il personale dovrebbe essere adeguatamente addestrato e preparato a gestire l'erogazione dei servizi;
- 4) Un direttore di progetto, avente qualifica elevata, dovrebbe assicurare l'attuazione del programma di riforma.

Il succo della *Next Steps* – nome completo *Next Steps Initiative* – è costituito dal fatto che alcune agenzie quasi autonome o del tutto indipendenti (con personalità giuridica di diritto pubblico) vanno create all'interno dei dipartimenti governativi con il compito di svolgere funzioni operative sotto la guida di un direttore, al quale il ministro a capo del dipartimento delega giorno per giorno, la responsabilità per l'attuazione. Per ciascuna agenzia viene elaborato un documento quadro (dopo che tra il ministro, il Tesoro e l'ufficio del *Minister for the civil service* è stato raggiunto un accordo su direttive e risorse da attribuire

²⁹⁷ Turpin, *op.cit.*, p. 23

²⁹⁸ Come riassunte nel *Report by the Comptroller and Auditor General, The Next Steps Initiative* in Turpin, *cit*, p.23

all'agenzia) nel quale vengono fissati i fini gli obiettivi dell'agenzia, le risorse a sua disposizione, le sue relazioni con il dipartimento e le dotazioni finanziarie e di personale (*Management by contract*). Il documento quadro, il quale è solitamente pubblicato, è concepito come una sorta di «contratto» che fornisce un fondamento stabile all'attività dell'agenzia, anche se il ministro può modificarlo alla luce dell'esperienza. I documenti quadro stabiliscono che siano i ministri a fissare gli obiettivi finanziari e di rendimento delle agenzie; dopodiché esse sono lasciate libere di perseguirli con il minimo d'intervento da parte del ministro. Il direttore di un'agenzia è comunque responsabile di fronte al ministro per i livelli di efficienza raggiunti dalla stessa: egli può essere chiamato a presentarsi davanti alla *Public Accounts Committee* o alla commissione della Camera dei Comuni competente in relazione al ministero di appartenenza dell'agenzia per dar conto delle spese e dell'attività quotidiana di essa. Le agenzie forniscono relazioni e rendiconti annuali²⁹⁹.

La creazione delle agenzie *next steps* ha permesso di dare avvio alla disgregazione degli assetti strutturali di tipo piramidale, i direttori di agenzie nelle vesti di managers pubblici, contrattano obiettivi e risorse direttamente con i ministri.

Tra le agenzie costituite ricordiamo il *Central Office of Information*, il *Civil Service College*, la *Driver and Vehicle Licensing Agency*, l'*Employment Service*, l'*Her Majesty's Stationary Office* (infra Cap. II § 5) il *Land Registry*, il *Meteorological Office* e il *Patent Office*, l'*Inland Revenue*³⁰⁰.

²⁹⁹ Turpin, *op.cit.*, p. 24

³⁰⁰ *Ibidem*

Nell'ambito della *Broadcasting law*³⁰¹ ricordiamo la ITC anche se qui non parliamo di una agenzia *next steps* in senso stretto, ma in senso più formale di una *Commission* (vedi Cap.III § 5).

L'obbiettivo del governo era quello di far sì che la gran parte del *civil service* rientrasse nelle agenzie di *next steps*.

La *Next Steps Initiative* non ha incontrato l'approvazione incondizionata dei funzionari e degli osservatori esterni. All'inizio, secondo un giudizio particolarmente severo, essa veniva condannata per essere «priva di razionalità». Ricca di esortazioni e carente nelle «previsioni»³⁰². Non vi è dubbio che l'esperimento sia cominciato senza che fosse stato effettuato un esame sufficientemente rigoroso delle implicazioni che un progetto di così ampia portata avrebbe avuto su problemi quali quelli dell'aumento dei livelli di responsabilità, del coordinamento delle attività dipartimentali, della progressione di carriera all'interno del *civil service* e della possibilità da parte dei cittadini che lamentino un danno di essere risarciti. Tuttavia, se essa è stata attuata in modo pragmatico, ciò non è stato forse senza alcun vantaggio, e il suo sviluppo è stato oggetto di grande attenzione da parte del parlamento per il tramite della *Treasury and Civil Service Committee* del *National Audit Office* e della *Public Account Committee*. L'opinione espressa da tali organismi sullo sviluppo di *Next Steps* è stato generalmente favorevole, anche se ne rimangono problematiche le più ampie implicazioni di carattere costituzionale³⁰³.

³⁰¹ Eric M. Barendt *Broadcasting law. A comparative Study* Oxford study paperbacks 1995 Fabiano, *op.cit.*, p.16

³⁰² Barry J. O' Toole, *The «Next Steps» and Control of the Civil Service: A Historical Perspective*, in *Public Policy and Administration* 4 (1) (1989) p..51 in Turpin, *op.cit.*, p. 25

³⁰³ Turpin, *op.cit.*, p. 25

Anche la formazione professionale ha subito cambiamenti con il *next steps*. Abbiamo parlato nel Capitolo III § 3 del *Civil Service College* e di come la sua istituzione fosse stata suggerita dal *Rapporto Fulton*, tanto appunto che 2 anni dopo il *Rapporto*, il *College* era operativo. Bene il *Civil Service College* è stato costituito come agenzia operativa di *Next Steps* nel 1989 e concorre per offrire i suoi servizi ai dipartimenti dietro pagamento di un rimborso. I suoi corsi costituiscono gran parte delle occasioni di formazione professionale e direttiva offerte ai funzionari appartenenti ai livelli più elevati della dirigenza. I programmi di formazione sono integrati in particolare per ciò che concerne la dirigenza, da accordi conclusi con l'industria privata per lo scambio di personale. Centinaia e centinaia di funzionari sono stati indirizzati verso aziende del settore privato³⁰⁴. D'altronde i direttori delle *agencies*, spesso provengono dal mondo privato-imprenditoriale, la mobilità pubblico-privato è un *leitmotiv* dei *next steps*

La costituzione nei ministeri di agenzie operative a seguito della *Next Steps Initiative* ha rappresentato una nuova sfida alla dottrina tradizionale della responsabilità (vedi *infra* Cap. III § 7). Si vuole che tali agenzie non siano soggette, ad un giornaliero controllo ministeriale e che i loro direttori godano di ampie deleghe per la gestione dei servizi loro affidati e per il raggiungimento di specifici obiettivi e di certi livelli di rendimento.

Il governo ha insistito perché il principio esistente in base al quale i ministri debbono rispondere nei confronti del Parlamento non venga alterato dalla nascita delle agenzie e rimanga a fondamento del sistema delle responsabilità. I ministri continueranno rispondere di tutto l'operato del loro dipartimento, compresa

³⁰⁴ *Ibidem*, pp. 30-31

l'attività delle agenzie: il direttore dell'agenzia risponderà al ministro, il quale a sua volta, risponderà al ministro, il quale a sua volta risponderà al parlamento. Non di meno è inevitabile che la distanza tra i ministri e il lavoro quotidiano delle agenzie rafforzerà le tendenze esistenti ad una diminuzione di efficacia del sistema della responsabilità ministeriale. Il programma *Next Step* sottolinea quindi la necessità di forme integrative di responsabilità, se il parlamento deve svolgere il suo ruolo di controllo del potere esecutivo. A questo scopo, sono state di recente introdotte alcune procedure: in particolare, i direttori delle agenzie possono essere consultati direttamente dai membri del Parlamento perché diano delle informazioni o in riferimento a lamentele presentate dai cittadini, e il contenuto di interrogazioni parlamentari sulle responsabilità delle agenzie può essere riportato dal ministro ai direttori, affinché questi rispondano.

La *managerializzazione* della pubblica amministrazione è legata ad un altro cambiamento che l'amministrazione britannica ha subito con la Thatcher negli anni ottanta: la politicizzazione. Non staremo qui a ripetere cose dette e ridette nelle pagine precedenti. Semplicemente ricordiamo che la neutralità del funzionario nel Regno Unito rispetto a suoi omologhi negli USA, ma rispetto ai suoi omologhi nell'Europa continentale, è stata sempre una caratteristica *weberiana* del burocrate *british*. La politicizzazione delle nomine ha il suo sigillo nel '83 con l'istituzione della *open structure* per i dirigenti. Ovviamente la politicizzazione non solo in GB, come in tutto il mondo riguarda soprattutto l'alta dirigenza, rispetto quadri e impiegati, e comunque la politicizzazione dell'alta dirigenza statale riveste una importanza maggiore per un paese perché il burocrate a quel livello è *policy maker*. Il governo Thatcher ha proceduto a nomine che a

tutti gli effetti sono sembrate politiche, specie nelle diverse branche amministrative del Tesoro³⁰⁵. Un caso per tutti è quello di Peter Middleton, un *under secretary* al Tesoro, promosso per le insistenze del Capo del governo al posto di *permanent secretary* nel medesimo dicastero, nella primavera del 1983; e ciò pur esistendo altri candidati ritenuti assai più vicini di Middleton al traguardo della promozione.

Per questo episodio, ma come per in generale, il modo con cui la conduceva la sua azione politica da *Downing street*, qualcuno ha parlato anche di trasformazione del ruolo istituzionale del Primo Ministro, come se vi fosse stata una sorta di “presidenzializzazione” del *premierato* britannico.

I ministri hanno sempre manifestato la loro opinione su chi dovesse occupare la poltrona di *permanent secretary*, in questa o in quella amministrazione. Tuttavia i nomi dei candidati a questi prestigiosi posti sono d’abitudine fatti, e decisi, da funzionari. L’influenza di un ministro è abitualmente dipesa dai risultati del suo tentativo di persuadere il capo della funzione pubblica, magari cercando di pure di ottenere l’appoggio del Primo Ministro sempre che questi sforzi abbiano avuto esito. Le nomine della Signora Thatcher sono andate oltre questo debole ruolo tradizionale³⁰⁶.

La *politicizzazione* non ha solo messo in discussione la *neutralità*, ma ha alterato anche altre qualità della burocrazia. Il governo Thatcher assumendo un numero sempre crescente di collaboratori «alla persona», è andato controcorrente anche rispetto al *dilettantismo*³⁰⁷.

³⁰⁵ Guy Peters, *op.cit.*, p.312

³⁰⁶ Page, *op.cit.*, P. 31

³⁰⁷ Guy Peters *op.cit.*, P. 338

Questa è una naturale conseguenza. I collaboratori, i consulenti, non sono solo chiamati perché ideologicamente affini al partito al governo in quel momento, ma anche perché sono i cd «*esperti*». Sono più fidi e più abili nell'implementare la *public policy* dello *staff* governativo, quindi da preferirsi rispetto alla schiera di coloro che sono sì di “*talento*” ma comunque *dilettanti* e neutrali.

Talvolta consiglieri e consulenti dei ministri non servono tanto ad elaborare politiche, quanto a “spiegarle”. Nel 1983 «*The Economist*» faceva notare che quasi tutti i ministri del governo avevano propri consiglieri provenienti in massima parte dal giornalismo, dagli affari, e dal dipartimento ricerche del partito conservatore³⁰⁸. Come constatano Young e Sloman, i ministri facevano uso dei consiglieri come assistenti incaricati di illustrare, al pubblico e nelle assemblee di partito, le politiche del ministero. Piuttosto che utilizzarli come consulenti nel processo di formulazione di queste: insomma questi *advisers* dovevano servire a mettere un po' di salsa «politica» nella arida «prosa» ufficiale dei comunicati ministeriali³⁰⁹.

Dal 1991 è stata data la possibilità a ministri ed agenzie di provvedere autonomamente al reclutamento di posti al di sotto della struttura aperta. Al tempo stesso le funzioni reclutamento dei *Civil Service Commissioners* vengono trasferite ad una nuova agenzia (con un direttore che sarà un *Civil Service Commissioner*), la quale offrirà i propri servizi, dietro il pagamento di un rimborso, a dipartimenti governativi ed agenzie. I *Civil Service Commissioners*, con l'aiuto del personale inquadrato nell'Ufficio del *Minister for the Civil Service*, continueranno ad essere responsabili delle nomine posti a partire dal 7° grado

³⁰⁸ Articolo pubblicato su «*The Economist*», 27-VIII-83, riportato su Page, *cit.*, p.144

³⁰⁹ Page, *op.cit.*, p.144

verso l'alto e usufruiranno anch'essi normalmente dei servizi della nuova agenzia per il reclutamento³¹⁰.

4. *L' Europa, le tasse e la “ caduta dell'Imperatrice”. John Major a Downing street*

Come si è detto nel precedente paragrafo, l'ingresso del Regno Unito in Europa è stato assai travagliato, per tutta una serie di motivi.

Era difficile l'integrazione economica dell'isola, così unita al commonwealth, ma che al tempo stesso, l'economia britannica sembrava asfittica rispetto alla Germania, alla Francia, ed anche all'Italia che aveva conosciuto il boom economico. All'interno vi era una opinione pubblica per lo più contraria, ma al tempo stesso l'isola aveva sofferto con umiliazione i rifiuti di De Gaulle, proprio De Gaulle che durante la guerra aveva trovato rifugio a Londra, diceva no, in modo deciso tanto a Macmillian tanto a Wilson.

Per essere accettata l'Inghilterra dovette portare una ricca “dote”. Si impegnò a contribuire fino al 19% del bilancio europeo. Tra il 1979 e il 1984, la questione del *budget* britannico rappresentò l'incubo di quasi tutte le riunioni del Consiglio Europeo. La signora Thatcher voleva «*her money back*», e non avrebbe permesso alla Comunità di evolvere finché questo non fosse avvenuto³¹¹.

Nel corso degli anni '70 il budget della CE era cresciuto rapidamente, ma 2 paesi Germania e GB, contribuivano al bilancio comunitario in modo sproporzionato. Nel caso della Gran Bretagna, il disavanzo ammontava a quasi 1400 mln di ECU (Unità di Conto Europea) nel 1979. L'eccessivo contributo britannico era una conseguenza sia del sistema attraverso il quale la Comunità era finanziata sia dal suo sistema di spesa. La Comunità riceveva l'1% delle entrate relative all'IVA applicata agli Stati membri; riceveva poi i proventi delle imposizioni sui prodotti agricoli importati, nonché delle tariffe sulle importazioni extracomunitarie. Questa formula era estremamente insoddisfacente per la Gran Bretagna. Le entrate dell'IVA britannica erano, per i motivi tecnici, inferiori a quelle di molti altri paesi membri, e la Gran Bretagna continuò a importare grandi quantità di prodotti dal commonwealth e dal resto del mondo con la conseguenza che doveva versare una somma considerevole del budget comunitario in ragione delle imposizioni e dei diritti doganali. Ciò non sarebbe stato così importante se la Gran Bretagna avesse beneficiato dei contributi comunitari, ma non era così. Nel 1979 la CE destinava quasi $\frac{3}{4}$ del suo bilancio alla PAC. La Gran Bretagna, che aveva un settore agricolo limitato, riceveva relativamente poco in sussidi e fondi per il sostegno dei prezzi³¹².

³¹⁰ Turpin, *op.cit.*, pp.27-28

³¹¹ M. Gilbert, *op.cit.* p.135

³¹² *Ibidem*

La veemenza con la quale la signora Thatcher perseguiva la sua campagna per riprendersi «i suoi soldi» sembrava aver sorpreso i partner comunitari. Ma non avrebbe dovuto essere così; il pericolo che la Gran Bretagna finisse per costituire la principale finanziatrice era sempre stato ammesso. La Thatcher aveva anche dei fondati motivi politici per adottare una posizione dura nei confronti dell'Europa. Il suo governo cominciò ad attuare controversi tagli alla spesa pubblica non appena fu insediato. Nel '79, il Primo Ministro affermò «non posso atteggiarmi a benefattrice della Comunità mentre al mio elettorato si chiede di sopraspedere a miglioramenti nel campo della sanità, dello stato sociale, dell'istruzione e in altri ancora»³¹³.

Il Consiglio Europeo di Dublino del novembre '79 fu «il primo incontro dell'Europa con una straripante signora Thatcher». La Thatcher parlò per quattro ore senza sosta. La Thatcher voleva per il suo paese un rimborso completo.

Il governo britannico aveva due assi nella manica: l'opzione estrema era quella di ritirare le sue contribuzioni IVA, ma il governo britannico avrebbe anche potuto mettere a soqquadro il comitato agricolo della Comunità minacciando di portare il veto all'aumento dei prezzi.

Nell'aprile del 1980 al Consiglio europeo di Lussemburgo, si scoprirono le carte.

La Gran Bretagna ricevette un'offerta sostanziosa di una riduzione di 2400 ECU per il 1980-81, ma con stupore dei leaders europei, la Thatcher rifiutò l'affare gettando la comunità nella crisi peggiore dal 1965 (famosa "*crisi della sedia vuota*"). La spuntò, ottenendo poco dopo 2585 milioni di ECU³¹⁴.

Di certo la Thatcher è stata un politico molto amato e molto odiato nel suo paese, ma di certo sull'aspetto strettamente pecuniario dei rimborsi, i suoi nemici non furono certo in patria, dove anzi ebbe apprezzamenti, anche per il modo insolito

³¹³ M. Thatcher, *Downing street years*, London HarperCollins, 1993 p.79 in M. Gilbert, *op.cit.* p.136

³¹⁴ M. Gilbert, *op.cit.* p.137

(ma per lei il solito) di condurre la battaglia. I vertici europei spesso non sono contraddistinti da colpi di scena, anzi una patina di noia avvolge sempre questi appuntamenti. Il piglio duro della *Lady di ferro* rompe tutto questo. Con la Thatcher torna (ma non era mai scomparso) un certo antieuropeismo, che ben si coniuga con l'antiburocraticismo dei conservatori anni '80. L'attacco alla burocrazia, non viene portato solo in patria ma anche all'estero. Il parlamento di Strasburgo (che allora più che oggi non era per nulla un vero parlamento), la commissione a Bruxelles, venivano visti come centri burocratici costosi ed inefficienti, suscettibili di minacciare la sovranità del Regno.

Per tornare al discorso del rimborso concesso alla Gran Bretagna, questo fu sufficiente per pagare interamente il sistema dei medici di famiglia. Spiegata in questi termini la testardaggine della Thatcher diventa più comprensibile³¹⁵.

Nel suo partito non era stato però del tutto abbandonato un certo europeismo. Questo ha portato a scontri con i suoi stessi uomini di fiducia, come ad esempio *Lord Arthur Cockfield*. Segretario di Stato per il commercio e l'industria nel governo Thatcher, fu nominato da Jacques Delors commissario al mercato interno.

Sulle prime Cockfield si trovava sulla stessa lunghezza d'onda del suo Primo Ministro. Redasse un libro bianco, *Il completamento del Mercato interno*, con circa 300 proposte di deregolamentazione. Non si voleva solo rendere effettivo la libera circolazione di merci e persone ma anche dei capitali. L'industria finanziaria in Gran Bretagna era più sviluppata rispetto ai paesi dell'Europa continentale. L'Europa poteva diventare terra di conquista per *promoters*, banche e assicurazioni britanniche.

Anche se lo scopo perseguito da Cockfield, era condiviso dalla Thatcher, i due si trovarono ai "ferri corti".

La tenacia con la quale il Commissario inseguiva il suo scopo di completare gradualmente il mercato unico gli fece perdere la stima della sua protettrice.

Nelle sue memorie Lady Thatcher descrive Cockfield come «un tecnocrate nato, di grande abilità e con doti spiccate per la soluzione dei problemi»; ma aggiunge che «era prigioniero oltre che perfetto conoscitore della sua materia». Era «troppo

³¹⁵ H. Young, *This blessed plot*, London Macmillian, 1998, p.323 in M. Gilbert, *op.cit.* p. 144

facile» per lui «adattarsi all’ambiente».una volta insediatosi a Bruxelles e passare da una posizione «di deregolamentazione del mercato a quella di una nuova regolamentazione sotto la voce armonizzazione»³¹⁶. Come dire il tecnocrate liberista che si era fatto “piacevolmente adescare” dalle maglie della burocrazia comunitaria.

L’ira immediata della Thatcher era diretta contro la proposta di Cockfield di armonizzare l’imposizione indiretta in tutta la comunità. La difesa di Cockfield del trattato CEE, richiedeva tale armonizzazione poiché percentuali fiscali diverse potevano turbare il mercato avvantaggiando i paesi con regimi impositivi inferiori e determinò un incontro glaciale tra il Primo Ministro britannico e il suo commissario designato.

Lo scontro Cockfield–Thatcher, è un aneddoto che merita di essere raccontato. Alla fine dell’incontro Cockfield disse alla Thatcher che avrebbe dovuto leggere il trattato prima di firmarlo. La Thatcher replicò «Io non ho firmato nulla»; al che il temerario commissario rispose che lei aveva ricoperto la carica di ministro nel governo che l’aveva firmato. Questa osservazione fu accolta con un silenzio furibondo³¹⁷.

In seguito la Thatcher chiarì la sua posizione nelle sue memorie «la competizione tra i regimi fiscali è di gran lunga più conveniente dell’imposizione di un sistema unico [...] in ogni caso. La capacità di fissare il proprio livello di tassazione rappresenta un elemento cruciale della sovranità nazionale.³¹⁸

L’atteggiamento britannico non era sempre e comunque ostile all’Europa, ma pur essendo chiaro si trovava di fronte ad un dilemma. Da un lato la Gran Bretagna più di altri, diciamo più di tutti gli altri stati contraenti, voleva creare un mercato unico libero ed aperto, ma si trovava nella paradossale situazione, che per poter raggiungere questo obiettivo, si dovevano dare maggior forza alle istituzioni comunitarie, in breve si dovevano considerare le istituzioni europeo come parti di embrione di Stato europeo federale.

³¹⁶ M. Thatcher, *cit* p.533 in M. Gilbert, *op.cit.* p. 147

³¹⁷ A. Cockfield, *The European Union: Creating a single market*, p.56 London, Willey Chancery Law, 1994 in M. GILBERT, *op.cit.* p. 148

³¹⁸ Thatcher, *cit.*, p.547 in M. GILBERT, *op.cit.* p. 148

Fu con questo atteggiamento che la Gran Bretagna arrivò all'Atto Unico Europeo. (AUE). All'epoca il documento frustrò le speranze di federalisti come Spinelli, e andava soprattutto incontro alle attese dei liberizzatori. Eppure anche l'AUE è stato un significativo passo per i trattati successivi che hanno trasferito alle istituzioni comunitarie poteri assai cogenti.

La preoccupazione della Thatcher era quella di impedire la nascita e la crescita di una burocrazia addirittura straniera (cioè europea), che legiferasse o comunque decidesse per i sudditi di Sua Maestà, laddove si stava faticosamente e non senza “lacrime” riducendo il peso della propria burocrazia nazionale. Furono queste idee l'anima del famoso *discorso di Bruges*.

Nel 1988 Delors, presidente della Commissione europea fu confermato per un secondo mandato (caso unico al momento). Delors era un convinto europeista, aveva portato anche Mitterand su questa posizione, smussando le politiche poi assai limitate del *socialismo alla francese* del primo mandato Mitterand. Era europeista (già questo bastava per essere invisato alla signora Thatcher, ma soprattutto era socialista). Per Delors il mercato non era la panacea di tutti i mali. Il *domaine social* era di enorme importanza per Delors. Rifiutava categoricamente la visione di una società umana proposta dal *laissez-faire* liberista. Ha scritto «Non ha senso una competizione che si sviluppi a scapito degli standard di protezione sociale e delle condizioni di lavoro su cui è fondato il modello economico europeo. L'Europa non sarà costruita se i lavoratori non saranno coinvolti, se il progresso sociale non sarà parte dei suoi obiettivi finali»³¹⁹.

Confermato come si è detto per un secondo mandato, Delors aveva dichiarato al Parlamento europeo, che a breve si aspettava che l'80% della legislazione che riguardava i cittadini europei, sarebbe stata emanata da Bruxelles e non dai parlamenti nazionali (cosa quest'ultima da far inorridire chissà quanti danesi e soprattutto inglesi). In seguito promise al congresso dei sindacati britannici del 1988, che la tutela sociale e i diritti dei lavoratori sarebbero stati uno dei principali punti della sua seconda presidenza. Il congresso stremato da nove anni di thatcherismo, salutò il discorso di Delors con una *standing ovation*. Era una sfida che la signora Thatcher non poteva ignorare³²⁰.

L'attacco mosso alla Thatcher dall'esterno in patria, fece sì che questa preparasse il famoso *discorso di Bruges* indiscutibilmente una delle più memorabili invettive della storia politica contemporanea.

Discorso tenutosi il 20 settembre 1988 intitolato «La famiglia europea delle Nazioni» al *Collegio d'Europa*, a Bruges.

Il discorso, tuttavia non fu una semplice invettiva. Presentava una visione alternativa dello sviluppo della comunità europea.

Il discorso toccò vari punti. Era un elogio all'identità europea basata su valori comuni, come il primato della legge, la cristianità, e “civilizzazione” del mondo.

³¹⁹ G. Ross, *Jacques Delors and European integration*, Cambridge (U K) Polity press, 1995 in M. Gilbert, *op.cit.* p.162

³²⁰ M. Gilbert, *op.cit.* p.166

Noi ci soffermiamo su cosa per il *Prime Minister* l'Europa non doveva essere, e non sarebbe mai stata.

Vi era il rifiuto di qualsivoglia idea di governo sopranazionale in Europa. L'attacco più forte nel discorso fu: «Non abbiamo smantellato lo statalismo in Gran Bretagna solo per vedercelo imporre nuovamente a livello europeo, da un super-Stato europeo che esercita un nuovo dominio da Breuxelles»

Inoltre Margaret Thatcher non difendeva solo il capitalismo in quanto tale, ma difendeva il “suo” capitalismo, quello libero per dirlo alla Guido Carli da “lacci e da laccioli”, alcuni potrebbero dire il cd liberismo “selvaggio”, definizione semplicistica, genuina, ma non errata quando si parla della Thatcher. Ella infatti disse «La Gran Bretagna non avrebbe mai adottato il modello capitalistico renano del mercato sociale. La CEE non necessitava di nuove regole che aumentano il costo dell'impiego e rendono il mercato del lavoro meno flessibile e competitivo, la Gran Bretagna si sarebbe opposta ai tentativi di introdurre collettivismo e cooperativismo». Non poteva essere diversamente, la politica sociale europea che in quegli anni si cercava di costruire (edificio non compiuto), andava al cuore della “rivoluzione” thatcheriana nell'economia britannica. Dal 1979, la Thatcher si era impegnata nella *deregulation* dell'economia britannica, che alla fine degli anni '80 presentava il livello più basso di copertura sociale rispetto a tutti gli altri paesi comunitari.

Per i *partners* europei, la posizione della Gran Bretagna era non solo immorale, ma rappresentava uno scorretto vantaggio competitivo – il cosiddetto *social dumping*³²¹. Della libertà del mercato di lavoro in Inghilterra si rimanda a quanto detto in precedenza (*infra* Cap. III § 4)

Lo scontro fra la Thatcher gli altri paesi e i vertici comunitari non finì lì. Nella seconda metà del '90 la presidenza del Consiglio europeo passò all'Italia.

³²¹ *Ibidem*, p.169

Nell'incontro che si tenne per la prima seduta della presidenza italiana 11 stati su 12 si impegnarono a far partire dal 1° gennaio la seconda fase del processo UEM (Unione Monetaria).

Era un passo molto significativo verso la moneta unica, e quindi verso la cessione di una fetta importantissima della sovranità nazionale dal momento che la valuta, come l'esercito, come la bandiera, come altro caratterizza la sovranità nazionale di uno Stato. L'incontro di Roma ricordato pure come "l'imboscata di Roma", tolse ogni dubbio che la battaglia annunciata nel discorso di Bruges stesse per avviarsi.

Alla conferenza stampa che seguì immediatamente il *summit* la Thatcher dichiarò che avrebbe usato la maggioranza alla Camera dei Comuni per bloccare la ratifica di qualsiasi trattato che non fosse negli interessi britannici.

Il quotidiano ultrapopolare *Sun* arrivò a titolare il volgare (e non traducibile, il lettore capirà) «*Up yours Delors*»³²². Intervenendo 2 giorni dopo in parlamento, la Thatcher affermò che la commissione stava tentando di "spegnere la democrazia" aggiungendo se «cedete la vostra sterlina cedete i poteri di questo parlamento all'Europa». Di fronte a una camera ipnotizzata dalla forza cogente della sua presenza, dichiarò che la sua risposta ai federalisti europei era «No, No, No»³²³.

Questa posizione così dura e così rigida, (ma che trovava nell'isola molti sostenitori), fu la causa principale della "defenestrazione" della *Lady di ferro*.

La posizione negoziale britannica nella CIG (Conferenza inter-governativa) era chiarissima. Se la signora Thatcher fosse rimasta Primo Ministro, non avrebbe potuto esserci il Trattato di Maastricht – oppure gli altri paesi membri sarebbero stati costretti a stabilire nuovi accordi per il trattato, ignorando la CE ed escludendo la Gran Bretagna. Ma la Thatcher non conservò la carica di Primo Ministro. La sua intransigenza dopo Roma, causò una rivolta all'interno del partito conservatore. Gli oppositori della Thatcher, si riunirono attorno a Michael Heseltine (*infra* Cap. III § 6) noto sostenitore dell'integrazione europea ed ex ministro della difesa, che contese alla signora Thatcher la guida del partito nel novembre del 1980. Il Primo Ministro vinse, ma ottenne quattro voti in meno

³²² *Ibidem*, p. 173

³²³ P. Stephens, *Politics, and the pound: The Tories, the economy and Europe*, p.182 London, Papermac, 1996 in M. Gilbert, *op.cit.* p. 173-174

rispetto a quelli necessari per evitare un ballottaggio aperto ad altri candidati. La Thatcher si dimise e in un secondo ballottaggio il cancelliere dello scacchiere John Major sconfisse Heseltine, e il ministro degli esteri Douglas Hurd; divenne leader del partito e data la maggioranza dei conservatori alla Camera, Primo Ministro³²⁴.

Se solamente 2 sostenitori di Heseltine avessero votato per il Primo Ministro in carica, al 1° turno il risultato sarebbe stato visto come una rivincita politica di quest'ultima sull'Europa, e i *partner* europei si sarebbero trovati a dover trattare con un primo ministro rinvigorito, un ricordo significativo dell'importanza della contingenza negli eventi politici.

Benché fossero state altre, importanti ragioni a causare la sfiducia del suo partito nella signora Thatcher, l'Europa rappresentava di certo la ragione più evidente. In breve la decisione della CE di proseguire verso l'integrazione politica ed economica aveva causato la caduta del più potente primo ministro in tempo di pace nel XX secolo.

Per i sostenitori della Thatcher nel partito conservatore e nella stampa di quell'orientamento, l'Europa era un tema che andava ben oltre la lealtà al partito. I filo-europeisti avevano pugnalato alla schiena il loro amato leader; gli euroscettici avrebbero distrutto ogni governo che avesse intaccato la sovranità britannica. Lo spazio di manovra che Major aveva a disposizione era conseguentemente molto limitato³²⁵.

La “caduta dell'imperatrice” non fu dovuta solo ai dissidi interni al *conservative party* circa i rapporti da tenere con l'Europa, ma ci fu anche un'altra ragione tutta interna. Come tradizione dei *tories* questi non sono mai stati favorevolissimi a concedere grande autonomia politica e amministrativa alle nazioni che componevano il Regno Unito e alle contee dell'Inghilterra. Spiriti più sensibili alle istanze autonomiste, si sono trovati sempre più fra i laburisti, tanto che con Tony Blair si è dato vita ad un assetto quasi-federale per la Gran Bretagna, ne parleremo poi. Margaret Thatcher inasprì questa tendenza per fini strettamente

³²⁴ J. Major: *John Major: The Autobiography*, London HarperCollins 2000 in M. Gilbert, *op.cit.* pp. 174-175

³²⁵ M. Gilbert, *op.cit.* p.175

politici più che amministrativi, in quanto abolì il *Greater London Council*, nel 1986, soprattutto perché Londra era una “roccaforte” laburista, questo a dimostrazione di quanto il diritto, l’amministrazione si pieghino alle ragioni di convenienza politica (di recente il *Greater London Council* è “rinato” sotto il profilo amministrativo e politico con i governi laburisti, anche per questo rimandiamo il lettore alle pagine seguenti).

Un motivo di grande malcontento (non il solo nei confronti della Thatcher) fu l’introduzione nel 1990 nell’ordinamento tributario britannico della *poll tax*.

Nei paesi a struttura federale è particolarmente importante il problema del coordinamento delle politiche di spesa fra i vari livelli di governo. Ma anche nei sistemi unitari di governo, può accadere che le autonomie locali dispongano di un sufficiente controllo delle loro spese, così da ostacolare di fatto lo sviluppo di una politica fiscale coordinata a livello nazionale. L’importanza del coordinamento nasce quando il bilancio viene considerato strumento di regolamentazione dell’economia: la qual cosa richiede che il governo centrale possa realizzare il pareggio totale fra tra entrate ed uscite, non soltanto nei suoi conti. Se il governo centrale decidesse ad esempio di adottare una politica espansionista e perciò riducesse la pressione fiscale gli effetti di questa decisione potrebbero venire annullati ad aumenti di imposte locali decisi dagli organi di governo locale, in base all’autonomia impositiva loro riconosciuta³²⁶.

In Gran Bretagna un paese unitario (o almeno fino a poco tempo fa lo si poteva definire così) le autorità locali hanno a volte manifestato la loro opposizione sia al bilancio del governo centrale nella sua totalità, sia ai particolari aspetti di questo documento. A volte queste autorità hanno speso più di quanto il governo centrale sperava che essi facessero, in parte grazie alle possibilità di procurarsi entrate proprie attraverso le imposte immobiliari locali: quelle che in Gran Bretagna vengono chiamate *rates* e consentono un sufficiente spazio di impositivo all’amministrazione locale, specialmente nel calcolo e nella commisurazione delle «rendite», sia fondiaria sia immobiliare.

Il governo Thatcher ha affrontato questo problema in vari modi. Uno di questi è stato il *rate capping*, ovvero l’imposizione di un limite a detto spazio impositivo

³²⁶ Guy Peters, *op.cit.*, p. 388

riconosciuto alle autorità locali, combinato da una dettagliata revisione della spesa locale: un modo, cioè per controllare sia le entrate che le uscite dell'ente locale. Un secondo modo è stato quello di sostituire le imposte locali con una unica «tassa» per i servizi assicurati alla comunità locale o *poll tax* un'imposta di capitazione o testatico insomma, applicabile in misura uguale a tutti i cittadini di quella comunità locale³²⁷.

L'espressione indica che la tassa grava su tutte le persone ammesse al voto (*poll*) ovvero coloro che abbiano compiuto 18 anni.

Secondo molti la *poll tax* non produce effetti distorsivi sul comportamento dei contribuenti in quanto costoro la percepiscono allo stesso modo di una riduzione delle proprie entrate dovuta all'interagire delle forze di mercato. In realtà, l'imposta in esame è chiaramente regressiva e non rispondente certo ad un criterio di equità.

L'applicazione della *poll tax* risale al dominio inglese in Africa: qui l'imposta fu soprattutto utilizzata per spingere gli indigeni a lavorare nelle piantagioni e nelle miniere per far fronte al pagamento del tributo stesso. L'imposta fu poi successivamente applicata in America, ma ben presto il suo accentuato carattere regressivo il governo ad abrogarla³²⁸.

Questa tattica avrebbe avuto l'effetto di limitare il prelievo in denaro dell'ente locale, dato che tale tassa era ritenuta così impopolare da scoraggiare le autorità locali da qualunque tentativo di aumentarla. Questa misura unitamente al controllo centrale esercitato sulle tasse a carico degli insediamenti produttivi, avrebbe dovuto segnare il recupero di un più marcato controllo fiscale da parte dell'amministrazione centrale³²⁹. Essa risultò, tuttavia, così impopolare che uno il conservatore Major, che in teoria doveva segnare una continuità della Thatcher, la ritirò nel 1993, sostituendola con la *council tax* un tributo che grosso modo potremmo paragonare alla nostra ICI.

Col senno del poi, possiamo affermare che, l'atteggiamento della Thatcher sull'Europa, e sull'imposizione fiscale, giusto o sbagliato che sia stato, non è stato sconfessato, almeno non completamente.

³²⁷ *Ibidem*, pp. 388-389

³²⁸ Alla voce «*Poll tax*» in Nuovo Diz. dell'Economia, *cit.*

³²⁹ Guy Peters, *op.cit.*, p. 388

La signora Thatcher ha sempre rifiutato l'unione monetaria, e la politica estera comune, ma non certo i principi di *free market* che hanno da sempre contraddistinto la comunità. Principi di *laissez faire* come quelli che vietano gli aiuti di Stato alle imprese, non hanno mai visto l'opposizione britannica, semmai sono stati disattesi, da altri paesi come la Francia o la Germania. La politica monetaria seguita dalla Banca Centrale Europea, ha seguito rigidamente i canoni della pensiero *monetarista* dottrina cara a Reagan e alla Thatcher fondata sugli alti tassi d'interesse, incontrando le difficoltà oggettive di paesi dalla sgangherata finanza pubblica come l'Italia, il Belgio o la Grecia, e l'ostilità di paesi come Francia e Germania che non hanno abbandonato il *deficit spending* keynesiano come manovra per la crescita economica. Quanto alla politica estera comune, tutti in GB rivendicano il rapporto privilegiato con gli USA, inoltre nessun paese "di peso" si è mostrato così "morbido" a cedere una importante prerogativa della sovranità nazionale.

Si ricordi la Francia con il suo *«petit oui»* al referendum su Maastricht nel 1992, e la bocciatura del trattato costituzionale nel 2005. Bocciature analoghe vi sono state in Danimarca e in Olanda. Nelle bozze di nuovo trattato costituzionale sui cui tanti storici, politologi, giuristi stanno lavorando non si parla più di Ministro degli esteri europeo ma solo di "Alto Rappresentante per gli affari esteri". Se le parole hanno un senso, si è praticamente abbandonato una politica estera comune almeno a breve termine.

In un certo senso anche per le tasse si potrebbe fare lo stesso discorso. La *poll tax* certamente non è una tassa equa, e incontrerebbe ad esempio nel nostro paese, ostilità oltre che tipo etico-sociale, anche di tipo costituzionale, dal momento che la nostra carta costituzionale prescrive che il sistema tributario sia informato a criteri di progressività (art 53 cost.). Eppure in alcuni paesi si è andati più in là rispetto alla Thatcher. Se la *poll tax* è una *flat tax*, cioè una tassa uguale per tutti, indipendente dal reddito a livello locale, alcuni ex stati socialisti, di recente entrati nella UE, hanno una imposta sul reddito assai bassa intorno al 20%. Una sorta di un'unica aliquota IRPEF, anche per attivare investimenti dall'estero. In precedenza si è riportato come la Thatcher difendesse anche nei confronti di un fido conservatore come Cockfield, l'autonomia impositiva di uno Stato e la competizione fra i sistemi fiscali europei.

Ciò che in conclusione si vuol dire e che anche in quei settori dove il "credo" thatcheriano è sembrato non "attaccare", il decennio anni '80 ha comunque

lasciato il segno, anche se in altri settori politici e socio-economici il segno è stato ben più marcato, probabilmente indelebile.

Dopo la Thatcher c'è Major. Al di là dei vari motivi che hanno portato alle dimissioni della Lady di ferro, che abbiamo analizzato, è importante ribadire che comunque la Gran Bretagna aveva avuto lo stesso primo ministro per undici anni. Un record anche per il Regno Unito paese da governi stabili, come dire si sia fatto del bene, si sia fatto del male dopo undici anni e mezzo e anche ora di passare la mano. Se ne andata la Thatcher ma è rimasto il Thatcherismo. John Major si è mosso in una linea quasi sempre di continuità con il predecessore, con l'eccezione significativa della *poll tax* archiviata nel '93 come si è detto.

Sull' Europa Major si è comportato "bene", nel senso che è stato applaudito dalla folta schiera di anti-europeisti del proprio paese. Alla Gran Bretagna (come alla Danimarca) venne riconosciuto in particolare il privilegio di «scegliere» se aderire alla fase 3 della UEM³³⁰, in pratica si poteva scegliere di rimanere fuori dall'euro, pur rimanendo a pieno titolo nella UE. Un portavoce del governo britannico si fece scappare un commento in gergo tennistico, per far capire quanto fosse andata bene per l'Inghilterra il vertice di Maastricht «game, set, match»³³¹.

In campo monetario Major non si mosse nel solco della Thatcher, ma fu una scelta obbligata. Il settembre del 1992 fu il settembre nero per le valute europee, specie peseta, lira e sterlina. Esisteva allora il meccanismo dello SME, Italia e Regno Unito, furono costrette ad uscire.

Lo SME *Sistema monetario europeo* creato nel 1978 dopo il fallimento del secondo serpente monetario europeo aveva come obiettivo la creazione di una di una zona di stabilità monetaria in Europa. Il suo aspetto più innovativo fu l'introduzione dell'ECU costituita da un paniere di monete della CE. Ogni moneta aveva definito la propria parità centrale rispetto all' ECU e da queste si

³³⁰ M.Gilbert, *op.cit.*p. 187

³³¹ *Ibidem*, p. 190

ricavavano le parità bilaterali (*cross rate*). Una volta fissate le parità i paesi membri erano tenuti a difenderle entro un certo margine di oscillazione.

Dopo un strenua difesa da parte delle rispettive banche centrali, il 16 settembre 1992 (il “mercoledì nero”) sterlina e lira uscirono dal sistema, perché non erano in grado di tenere il valore della propria valuta entro il limite di oscillazione fissato. Con questa decisione Major disattese il credo monetarista, a riprova che la pratica politica si piega alle necessità più che alle dottrine. Ci soffermiamo su questa crisi, perché questa non è stata solo una crisi monetaria, ma anche una crisi politica e burocratica che ha investito il *premier* e il *Treasury* minando la loro credibilità. A differenza del suo predecessore che le sue battaglie le vinceva tutte (Argentina, sindacati, laburisti, pubblico impiego, comunità europea, ecc) Major era costretto a venir meno alle sue idee (monetariste), e alle sue parole avendo incautamente dichiarato all’inizio di luglio che la sterlina sarebbe diventata «l’ancora» del sistema³³². Ma la crisi dell’ *Exchange Rate Mechanism* è stato uno smacco anche per l’alta burocrazia economica del paese. Il 1992 fu l’*annus orribilis* per il *Treasury*. Il Tesoro non riuscì a tenere sotto controllo la spesa pubblica durante le elezioni di quell’anno, ma soprattutto la svalutazione della sterlina nei confronti delle più importanti monete estere è stato forse il più grave *policy disaster* nel governo dell’economia del dopoguerra e danneggiò ulteriormente la reputazione del Tesoro in fatto di competenza ed efficienza³³³.

Un lento processo di ricostruzione dell’autorità del Tesoro si registrò con il Cancelliere Kenneth Clarke, che collaborò con John Major negli ultimi quattro anni del suo governo. Nel passaggio di consegne da Clarke a Brown, il Tesoro subì (apparentemente) un indebolimento dal momento che alla Banca

³³² *Ibidem*, p. 199

³³³ Petrella, *op.cit.*, p.123

d'Inghilterra era stata consegnato il controllo dei tassi d'interesse. Ma Brown ha dato al *Treasury* con una politica di *austerity* un prestigio perduto.

Major ha continuato l'opera di privatizzazione iniziata dai *tories* precedentemente (*Electricity distribution company, British Coal, ecc.*)

Nel campo della pubblica amministrazione si ricorda il *continuity change Act* del 1994 con il *New Civil Service* al posto della *open structure*, ma in una linea di sostanziale continuità con la sua riforme thatcheriane. Importante è stata la redazione di libri bianchi (1995) sulla gestione professionale del personale: controllo e incentivazione della produttività, lavoro di gruppo, valutazione dei risultati. Dei diritti e dei doveri del *civil servants* riuniti in un *code* si rimanda a quanto detto nel paragrafo relativo al loro stato giuridico (Cap. III § 4). Si è continuata la stretta sugli enti paragonati (*quangos*), continuando la politica di *quangocidio*³³⁴. E' vero però come si già riportato che un certo tipo di amministrazione non statale o comunque non direttamente è tornata sotto mentite spoglie. Nel lasciare lo spazio al mercato si è lasciato spazio alle numerose agenzie indipendenti, autorità che quel mercato lo devono controllare e regolare (Cap. III § 5 e Cap. IV § 3).

I livelli superiori della dirigenza pubblica furono riformati dall'amministrazione di John Major con le *Fundamental Expenditure Reviews* (FER) e la *Senior Management Review* (SMR). Le FER nacquero all'interno del Tesoro come un tentativo di assicurare – mediante un'opera di monitoraggio e controllo – che i suoi compiti fossero eseguiti con efficacia. Di conseguenza, molte delle sue funzioni furono riorganizzate con il conseguente taglio del 25% dell'alta

³³⁴ C.Hood, *The politics of quangocide in Policy and Politics* in Guy Peters, *op.cit.*, p. 443

dirigenza. La FER del 1994 propose una ristrutturazione sostanziale del vertice burocratico del Tesoro, combinando un'azione tesa a rendere la struttura meno stratificata con una visione apparentemente ineccepibile di un'organizzazione più lungimirante e più chiaramente concentrata su questioni strategiche, in grado di lavorare per squadre e con un più qualificato supporto dei servizi³³⁵.

Modifiche nel periodo Major sono state apportate nel rapporto cittadino-amministrazione nel considerare il primo alla stregua del «consumatore», ci si riferisce alla «Carta dei Servizi». Le Carte dei servizi (o Carte del cittadino) sono un esperimento sorto da un'iniziativa del governo britannico conservatore di John Major, lanciato nel 1991 con l'intento di mettere in atto un programma decennale per il miglioramento dei servizi pubblici³³⁶. La *Citizen's Charter* si proponeva di fissare standard qualitativi nell'erogazione dei servizi, di misurare la validità delle prestazioni e in ultima analisi di favorire il miglioramento della qualità, attraverso l'esercizio di una pressione da parte dell'opinione pubblica. Gli standards stabiliti nella carta potevano essere di tipo quantitativo (ad esempio tempi di attesa massimi) o di tipo qualitativo (ad esempio rispetto della privacy e della dignità dell'utente), e in caso di violazione era prevista una forma di risarcimento. Dai dieci anni inizialmente previsti, l'iniziativa è stata portata avanti "solo" per cinque anni, ma con un discreto successo. Nonostante questo non sono mancate le critiche. Nella prospettiva del *Traditional Public Management*, l'iniziativa rischiava di confondere in maniera pericolosa le aspettative del cittadino con

³³⁵ Petrella, op.cit., pp.123-124

³³⁶ Cabinet Office, *The Citizen's Charter. Raising the standards*, Londra, 1991.

quelle del cliente o del consumatore³³⁷, una sorta di mercato dei *democratic goods*³³⁸.

Nel Regno Unito l'implementazione del progetto venne affidata a una *task force* operativa permanente dotata di ottime risorse. Il metodo migliore per rendere le Carte strumenti efficaci non è quello di creare obblighi vincolanti per gli enti erogatori dei servizi, ma piuttosto obblighi morali di responsabilità e di disponibilità verso i cittadini. Uno dei vantaggi delle Carte dei servizi nel Regno Unito è stato di riuscire a migliorare la qualità senza che fosse necessario mettere in atto grandi riforme legislative. I provvedimenti legislativi che stabiliscono nuovi diritti rischiano anzi di costituire un ostacolo allo sviluppo di servizi pubblici più flessibili e *responsive*. Nel Regno Unito, i risultati della valutazione non sono serviti solo per irrogare sanzioni, ma anche e soprattutto per creare aspettative più alte³³⁹.

Le differenze nel legame fra “diritto” e “azione” sono riconducibili in buona parte anche al contesto culturale. Nel *common law profile*, la Carta dei servizi rappresenta uno strumento verificabile ispirato al *New Public Management*. Non si indicano aspettative giuridiche ma obiettivi da raggiungere, stabiliti dall'alto per massimizzare l'attenzione pubblica degli utilizzatori e dei dirigenti³⁴⁰.

Il classico *civil servant* della tradizione anglosassone formato al rispetto delle *policies* e alla neutralità del suo ruolo rispetto alle indicazioni dell'indirizzo politico, cede il passo a manager avvezzi a una lettura del tutto diversa delle procedure. I procedimenti decisionali gestiti dal nuovo ceto manageriale devono

³³⁷ Luigi Cominelli *l'internazionalizzazione della pubblica amministrazione* Rapporto di Ricerca Scuola Superiore Pubblica Amministrazione

³³⁸ Giuseppe Franco Ferrari, *Federalismo, regionalismo e decentramento del potere in una prospettiva comparata* p. 636 *Le Regioni* a XXXIV, n. 4, 2006

³³⁹ Cominelli, *op.cit.*

³⁴⁰ *Ibidem*

fare i conti con *forum* comunitari, comitati di quartiere, *citizen's iures*, *citizens' panel*, *focus*, *groups*, *visioning* e simili articolazioni sociali atipiche o brade che rappresentano la sede preparatoria, istruttoria e partecipativa che precede l'atto deliberativo finale³⁴¹.

La parola d'ordine è stata *public-private partnership*, un trend pervasivo del diritto amministrativo in tutta Europa. *Partnership* è la nuova parola d'ordine del diritto amministrativo inglese in particolare a livello locale. In settori come edilizia popolare, sicurezza della comunità locale, difesa ambientale, la *partnership governance* è diventata la formula organizzativa di gran lunga più usata, aprendo alla spazi collaborativi fra privati, soggetti pubblici, terzo settore, in un misto di partecipazione e managerialismo, di articolazione fra scelte valoriali di efficienza e democrazia³⁴². Con i conservatori le *public utilities* (servizi pubblici locali) gestiti da società a responsabilità limitata (*limited company by guarantee*), associazioni non riconosciute (*unincorporated association*), da soggetto pubblico (*statutory body*), della fondazione (*registred charity*), strutturate intorno ad una *accountable body*, su cui gravano le responsabilità finanziarie, contrattuali e gestionali, ha trovato con Major un sigillo legale con il *Deregulation and Contracting Out* del 1994. L'esternalizzazione è stata pilotata dal centro su base di singole funzioni o servizi a esclusione di attribuzioni fiscali, giudiziarie o suscettibili di incidere sulle libertà individuali, sulla base di meccanismi di gara per scelta dell'affidatario. A partire dal 2000 viene applicato

³⁴¹ G. F. Ferrari, *oo.cit.* pp. 634-635

³⁴² *Ibidem*, p.632

meno dogmaticamente il *best value system*, sulla base il *local public services agreement*³⁴³ (*infra* § 7).

5. *Welfare state, lotte, istituzioni; conquiste e fallimenti del laburismo*

Non possiamo certo metterci a scrivere della gloriosa e controversa storia del socialismo inglese. Ne ricostruiamo le vicende attraverso i rapporti - che il partito nel portare avanti la sua idea di società in senso socialista - con la burocrazia e le riforme costituzionali e politico amministrative avvenute negli ultimi anni.

Il partito laburista britannico nacque formalmente come «Comitato di Rappresentanza del Lavoro» in seguito alla decisione presa nel 1899 dal congresso dei sindacati, unitamente ad altre organizzazioni di creare un organismo elettorale e parlamentare.

Si trattò quindi tipicamente di un caso di origine «esterna» al parlamento e di stretta dipendenza dai sindacati che non sarebbe mai venuta meno. La crescita del partito avvenne in una duplice direzione; da una parte verso le *Trade Unions*, dall'altra verso il Partito Liberale stesso, al fine di ottenere per i candidati del Lavoro nelle circoscrizioni elettorali nei confronti diretti con i candidati³⁴⁴.

Prima della prima guerra mondiale il partito non riuscì ad avere più che di mezzo milione di suffragi, ma nel 1922 i suffragi furono di 4 milioni e mezzo e divenne l'opposizione di Sua Maestà. Gli iscritti ai sindacati addirittura arrivarono a 8 milioni. Sono queste cifre che esprimono più direttamente la dinamica sociale. Dall'unionismo di mestiere (*socialismo delle gilde*) si passava all'unionismo generale; non più soltanto gli artigiani, ma anche i semispecializzati e i semplici lavoratori diventavano protagonisti del movimento³⁴⁵.

Gli anni fra le due guerre furono anni crescita ma anche di clamorosi fallimenti come l'*industrial action* che sfociò nel «venerdì nero» del 1921 e lo sciopero generale del 1926.

³⁴³ *Ibidem*, p.637-638

³⁴⁴ E. Grendi, alla voce «*Laburismo*» in *Dizionario di Politica*, *cit.*

³⁴⁵ *Ibidem*

Era la classica situazione delle promesse belliche non mantenuta. Poi la depressione consumò le speranze operaie e allora fu soprattutto il dramma dei minatori, un corpo organizzato di oltre un milione di lavoratori³⁴⁶.

Il partito laburista fu due volte al potere sia pure in posizione minoritaria: nel 1924 e nel 1929-31 quando fu drammaticamente traumatizzato dal “tradimento” dei suoi capi e in particolare di Ramsey MacDonald che passò a guidare un governo di coalizione nazionale.

Nel 1940 si formò il governo di coalizione Churchill-Attlee.

Welfare State letteralmente Stato del benessere, mirante ad una redistribuzione della ricchezza al fine di assicurare ai meno abbienti vita dignitosa. L'industria privata doveva accettare l'integrazione nel quadro di una «economia mista»

Stato sociale ed economia mista non sono certo inventati di sana pianta dai governi laburisti. Non certo possiamo parlare dell'estesissimo argomento delle Forme di Stato, ma è d'uopo ricordare come si fosse enormemente ampliato l'interventismo dello Stato in economia già in tempi in cui in Europa la forma di Stato prevalente fosse quella assoluta. Parliamo dello *Stato di Polizia*. Va detto però che l'interventismo dello Stato di polizia quand'anche non privo di risvolti sociali (accanto agli interventi di carattere economico vi erano quelli più propriamente di carattere sociale, come in materia di sanità, di alimentazione, di assistenza ai poveri, ecc), non era assimilabile all'interventismo in campo economico e sociale del cd Stato sociale del XX secolo. A prescindere infatti da ogni altra considerazione gli interventi dello Stato di polizia nel campo economico-sociale si svolgevano secondo il giudizio libero e insindacabile di chi deteneva il potere assoluto e quindi al di fuori di ogni possibile garanzia di ordine giuridico. Né era riconosciuta alcuna situazione giuridica soggettiva in capo ai beneficiari degli interventi medesimi. Il benessere e la felicità dei sudditi che si intendevano assicurare passavano pur sempre per l'angolo visuale del sovrano. D'altronde le stesse iniziative dei pubblici poteri intese a sopperire a bisogni essenziali degli strati più emarginati della popolazione non potevano essere valutate in termini di giustizia sociale ed eguaglianza sostanziale (concetti all'epoca sconosciuti), ma si configuravano come misure di contingente assistenzialismo per benevola concessione del sovrano³⁴⁷.

Era una maggioranza netta quella laburista del 1945 che prese a gestire il potere. Il partito operava come punto di convergenza del movimento progressista, centro di coagulo delle varie correnti storiche del pensiero sociale inglese, quella che R. Titmus ha chiamato la *Welfare Tradition*. Per quel che riguarda l'organizzazione del partito bisogna ricordare l'importante clausola del *contracting out* – in vigore dal 1927, soppressa nel 1946 per poi di nuovo ritornare – in base alla quale chi era iscritto ai sindacati era automaticamente membro del partito a meno che non vi

³⁴⁶ *Ibidem*

³⁴⁷ Eugenio De Marco, *Introduzione allo studio del diritto pubblico* p. 214 Giappichelli 1996

fosse una esplicita opposizione e una parte della quota sindacale veniva versata al partito. Questa adesione non volontaria fece parlare di *adesioni collettive indirette*³⁴⁸.

L'esperimento laburista esercitò una larghissima influenza politica ed intellettuale nel campo del riformismo occidentale.

Non va sottaciuto però che la realizzazione di un integrale Stato sociale fu reso possibile da un clima di convergenza e di accordi da parte di tutte le forze politiche, circa la necessità di profonde riforme sociali innovative i conservatori all'opposizione ebbero un atteggiamento critico ma «consensuale», fu questa cd *consensus politics* a presiedere l'alternanza di governi conservatori e laburisti nei successivi trent'anni³⁴⁹.

Oltremodo non va sottaciuto come per molti non è corretto vedere la Gran Bretagna come primo esempio di Stato sociale così come lo concepiamo oggi. Prototipo di *Stato sociale* viene comunemente considerata la *Repubblica di Weimar*; la sua costituzione benché di effimera durata, è stata a lungo assunta a modello – tra l'altro – di *costituzione economica* e ad essa si sono ispirate molte costituzioni successive, anche nel secondo dopoguerra. Traspariva dalla Carta di Weimar, l'intenzione del costituente di determinare la trasformazione del sistema economico in modo di passare dal *Rechtsstaat* al *Sozialstaat*. Con la costituzione di Weimar si enunciava per la prima volta il principio della funzione sociale della proprietà, e la cogestione delle imprese come compartecipazione all'amministrazione dei datori e dei prestatori di lavoro³⁵⁰. Il primo principio è stato recepito dalla *GrundGesetz* del 1949, come lo ritroviamo in altre costituzioni europee come la nostra. Quanto alla cogestione il *mitbestimmung* è stato applicato alle relazioni industriali in Germania come in nessun altro paese occidentale.

Inoltre negli antecedenti la guerra non erano mancati leggi assistenziali né pesante interventismo economico da parte di regime non propriamente socialisti come l'Italia o la Germania degli anni '30. Il *free trade* come "dogma" assoluto in economia era venuto meno da molto tempo.

Il *welfare state* ebbe anche una grande importanza dal punto di vista della storia legale britannica. L'espansione del diritto pubblico dell'economia, faceva sì che si legiferasse ad oltranza per creare istituti assistenziali, imprese pubbliche, enti di carattere universalistico, ecc. Ciò ha fatto di gran lunga aumentare il peso e la

³⁴⁸ Grendi, alla voce «*Laburismo*» in *Dizionario di Politica*, cit.

³⁴⁹ *Ibidem*

³⁵⁰ De Marco, *op.cit.*, p. 263

qualità del diritto di fonte legislativa anche rispetto a quello creato dalle corti di *common law*.

Quando un partito o una coalizione di partiti, quando un governo non è “governo di transizione” non è “governo balneare”, ha bisogno di una burocrazia ministeriale fedele, magari non all’esecutivo di quel momento, ma fedele alle istituzioni, al dovere da compiere. Si è detto più volte che il *civil servant* deve essere al servizio della Corona di riverbero, al servizio del gabinetto in carica al momento. Niente problemi quindi per conservatori e laburisti che vogliono attuare le rispettive *policy* sarebbe la logica conclusione del ragionamento. Ma non è così, e non è stato così. Specie i laburisti hanno avuto poco affinità ideologica col *Treasury*, e questo è costato loro caro.

Dopo Attlee seguirono esecutivi a guida conservatore dal 1951 al 1964 (Churchill, Eden, MacMillan, Douglas-Home). Le elezioni del 1964, vengono rivinte dai laburisti con un personaggio assai significativo per il socialismo britannico: Harold Wilson. I laburisti ampliarono il raggio d’azione del governo spingendo l’acceleratore sulle riforme sociali introdotte negli anni del dopoguerra, obiettivo che richiedeva un incremento della spesa pubblica e l’appoggio incondizionato di una burocrazia leale ed impegnata nel cuore della macchina governativa. Fu proprio sotto il governo Wilson che il Tesoro – fino ad allora considerato un ostacolo alle politiche economiche espansioniste – si trovò a fronteggiare una «nuova sfida istituzionale» con la creazione di un Dipartimento degli affari economici. Wilson escogitò questa soluzione per diversi motivi: amava mettere i suoi ministri il più possibile in competizione tra loro e gli occorreva un adeguato incarico ministeriale per George Brown numero due del partito. Ma l’innovazione

fu dovuta soprattutto al fatto che il Primo Ministro non si fidava del Tesoro, che tuttavia ebbe rapidamente la meglio sul nuovo dipartimento, vedendosi restituite in un arco di tempo relativamente breve tutte le funzioni più importanti nel governo dell'economia³⁵¹. Era quella nel *Treasury* una *community* molto forte, tanto che il leader laburista Wilson, disse «quel che dovremmo veramente nazionalizzare in questo paese è il Tesoro, ma nessuno ci è mai riuscito»³⁵².

Anche se il Tesoro si dimostrò abile a sventare i tentativi di ridimensionare il suo potere, non ebbe però successo nel fronteggiare la sfida economica degli anni '70. Nel 1973, all'indomani della crisi che provocò la quadruplicazione dei prezzi del petrolio, la miscela esplosiva di inflazione e disoccupazione sconvolse le economie dei paesi europei. In Gran Bretagna l'emergenza fu enfatizzata dalla pressione esercitata dai sindacati per ottenere ingenti aumenti salariali durò fino alla fine del decennio. Le vicende economiche riuscirono in quello che la politica non aveva saputo fare. Paradossalmente, il Tesoro sarebbe uscito praticamente illeso degli anni del ritorno all'egemonia *Tory*, quando uno degli obiettivi della politica economica fu ridimensionare il *big government* e smantellare il *welfare state* così come costituito dagli esecutivi del *Labour* fin dall'immediato dopoguerra. Per molti versi il potere relativo del Tesoro arrivò dopo il 1979 a livelli mai raggiunti prima, a dispetto della volontà del primo ministro di smarcarsi dall'ortodossia keynesiana e dal classico modello interventista che tanti spazi avevano aperto a quell'amministrazione³⁵³.

Si è riportato come Margareth Thatcher ha restituito al Tesoro sue vecchie prerogative (vedi § 2). Il Tesoro aveva una maggiore affinità ideologica con il

³⁵¹ Petrella, *op.cit.*, p. 120

³⁵² *Ibidem*

³⁵³ *Ibidem*

conservative party, in quanto i tecnici, gli economisti che vi lavoravano condividevano le politiche di rigore, neomarginaliste proprie della destra d'oltremania. Ma al tempo stesso poteva sentirsi minacciato da un leader come la Thatcher, che proprio in ossequio alle idee summenzionate poteva minacciare di ridimensionare la burocrazia e quindi il potere dei demiurghi di Whitehall.

Per il *Labour party* vale il discorso inverso. Non si condividevano le politiche economiche keynesiane di spesa pubblica *deficit spending*, ecc. Al tempo stesso quel tipo di politica ha bisogno di più stato, quindi più burocrazia per essere attuato, e questo lasciava ampi margini di crescita allo *scacchiere*.

In entrambi i casi l'*higher civil service* economico ne è uscito bene, e il suo potere non è stato ridimensionato.

Anche sotto il profilo delle riforme devolutive il governo Wilson non ha fatto molto. I laburisti si sono sempre mostrati più sensibili verso di decentramento rispetto ai conservatori, questo è qualcosa non estraneo alla loro migliore tradizione.

Il decentramento regionale proposto dai socialisti *fabiani* prevedeva la devoluzione di poteri da Whitehall ad assemblee elettive che avrebbero dato vita ad altrettanti «*provincial*» governments: la *Fabian Society* curò una pubblicazione intitolata *Municipalisations by Provinces*³⁵⁴.

Era diffusa la convinzione alimentata da una cultura politica risalente alla *Fabian Society*, che il *regionalismo*, inteso come *autogoverno provinciale* fosse la risposta più giusta alle istanze di democrazia, di efficienza amministrativa e di sostegno all'economia locale. In questa prospettiva si inserì l'iniziativa del premier Wilson cui si deve l'istituzione nel 1965 di *consigli economici per la pianificazione regionale* (*regional economic planning boards*) di nomina

³⁵⁴ Antonio Zorzi Giustiniani *Le metamorfosi dello Stato unitario: «décentralisation» francese e «devolution» britannica a confronto* Le Regioni a. XXXIV, n. 2-3 aprile-giugno 2006

governativa, supportati da *staff* di funzionari pubblici, per calibrare sul territorio le politiche sostegno allo sviluppo elaborate dall'esecutivo³⁵⁵.

L'abbandono della politica di piano nel 1966 determinò la crisi del *regionalismo economico* ma il progetto di costituire un livello di governo regionale a investitura democratica non fu abbandonato e fu oggetto di significativi approfondimenti da parte di due commissioni governative la *Royal Commission on Local Government* presieduta da Redcliffe-Maud che ha dato vita al *Redcliffe-Maud Report* nel 1969, e la *Commission on the Constitution* presieduta da Kilbrandon che ha dato vita al *Kilbrandon Report* nel 1972-73, questa volta al governo vi erano i conservatori.

I rapporti evidenziavano la necessità di un riassetto del *local government*, ma sconsigliavano di intraprendere la via federale per il Regno Unito.

La scoperta di ricchi giacimenti di greggio, nel mare del Nord diede nuovo slancio autonomista soprattutto alla Scozia che iniziava ad avere un forte partito apertamente independentista, lo *Scottish National Party*.

L' SNP fu fondato nel 1934, riuscì ad eleggere in *by-election* (elezioni suppletive), il suo primo rappresentante ai Comuni nel 1945, ma è dagli anni '70 che lo "spettro" (o il sogno a seconda dei punti di vista) della secessione si affaccia realmente sulla scena politica inglese, tenendo presenti che tale tematica interessava il Galles, per non parlare della "caldissima" situazione dell'Ulster.

Le istanze independentiste misero in difficoltà proprio il partito che si mostrava più sensibile alle rivendicazioni del potere territoriale, cioè i laburisti, con il rischio che sempre corre chi sta nel mezzo, ovvero deludere i massimalisti, ed essere osteggiato da chi vuole il mantenimento dello *status-quo*.

Con questo argomento introduciamo il governo Callaghan, da molti considerato il peggiore o uno dei peggiori della storia britannica. Molti risultati prefissi, non vennero raggiunti il malcontento popolare raggiunse verso fine legislatura l'apice, inoltre furono gli anni del secondo pesante *shock* petrolifero.

³⁵⁵ *Ibidem*

Uno dei fallimenti del governo Callaghan riguardò proprio la *devolution* scozzese. James Callaghan per ostacolare l'avanzata dello *Scottish National Party* che metteva a repentaglio la supremazia laburista nella *Land of Cakes*³⁵⁶, presentava un progetto di legge per la devoluzione in Scozia e Galles. Fu approvato l'*emendamento Cunningham* (dal nome del laburista che lo presentò), che subordinava l'attuazione della legge ad un referendum il cui esito positivo era previsto se almeno il 40% dell'elettorato scozzese avesse espresso il consenso all'*Act*. Nel marzo del 1979, poco più del 30% dell'elettorato si esprime favorevolmente, per non parlare del Galles dove i no ottennero l'80%³⁵⁷.

Rimpiazzato il *Labour Party* a Westminster, la maggioranza *tory* si affrettò ad abrogare una legge³⁵⁸ (di fatto mai andata in vigore), e per la *devolution* questa volta vera, ed assai avanzata si dovrà attendere Blair.

Sul versante della spesa pubblica non dobbiamo pensare al governo Callaghan come un esecutivo teso ad allargare le proprie maglie in maniera molto facile. Un primo serio tentativo di importare nella politica economica inglese la severità della politica monetaria e il rigore fiscale fu compiuto proprio dal cancelliere di Callaghan. Denis Healey nella seconda metà degli anni '70. Healey aveva già guidato il dipartimento dal 1974 al 1976 nel governo Wilson, e i suoi rapporti con i mandarini di Whitehall in particolare con il *permanent secretary* erano molto tesi. Healey aveva una visione della funzione del cancelliere che non lasciava molto spazio, nella definizione della politica economica, neanche ai colleghi del gabinetto. Per certi versi i temi al centro della politica economica del governo Callaghan prefigurarono gli elementi che avrebbero caratterizzato la ridefinizione dell'agenda del *New Labour* nella seconda metà degli anni '90. Con Healey i

³⁵⁶ *Ibidem*

³⁵⁷ *Ibidem*

³⁵⁸ Torre, «*On devolution*» *Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico* Le Regioni 2000 in Zorzi Giustiniani, *op.cit.*

laburisti puntarono su intese strategiche con il sindacato per il contenimento degli aumenti salariali, sul controllo dei prezzi e sul rallentamento del tasso di crescita della spesa pubblica. Proprio nel 1976 fu lanciata una vigorosa campagna in favore di tagli consistenti della spesa pubblica. Nell'anno fiscale 1976-1977 entrò a regime un meccanismo di controllo della spesa elaborato qualche anno prima dai dirigenti del Tesoro e sperimentato all'interno del dipartimento. Il nuovo sistema (noto come *cash limits*) rimpiazzò il metodo tradizionale di pianificazione che faceva riferimento ai volumi di spesa con un sistema di tetti per i dipartimenti formulati in termini nominali. L'impulso per il *policy change* venne dalla crescente insoddisfazione per il precedente sistema di controllo della spesa che aveva raggiunto un picco nel 1974-1975, quando aumentò di 4,9 miliardi di sterline. Il nuovo sistema fu accompagnato da misure aggiuntive destinate a rafforzare la mano del Tesoro nei confronti dei ministeri di spesa e facilitò tagli incisivi nel tasso previsto per gli anni successivi³⁵⁹.

Anche il tema dell'Europa fu assai duro per i laburisti probabilmente più che per i *tories*.

Abbiamo ricordato come Wilson si mosse sulla scia del suo predecessore Macmillan nel chiedere l'ingresso del suo paese nella CEE (§ 4). Come il suo predecessore ne ricevette un rifiuto, stavolta ancora più cocente. A stoppare l'ingresso della GB fu ancora una volta De Gaulle quasi con disprezzo. Nel maggio del 1967 De Gaulle avvertì che vi sarebbe stato scompiglio se la Gran Bretagna fosse riuscita ad entrare. Una visita di Wilson nello stesso anno durante la quale il *premier* britannico abbia detto a De Gaulle che la Gran Bretagna non avrebbe accettato un «no» come risposta non ebbe molto effetto³⁶⁰.

Va detto, però che la precaria situazione economica britannica aveva trasformato il veto del Generale in un normale atto di prudenza. Le difficoltà della sterlina nel 1967, che culminarono in una forte svalutazione forzata, significavano che l'assorbimento della Gran Bretagna nella comunità avrebbe costituito un grosso rischio economico per gli altri partecipanti. La Gran Bretagna non era più una superpotenza. Era una potenza post-imperiale che stava riducendo disperatamente i suoi impegni oltremare e il proprio bilancio di difesa. Stava rapidamente diventando un ex potenza industriale, la cui industria manifatturiera veniva declassata da quelle della Germania occidentale e di altri paesi. Due generazioni di lassismo economico avevano

³⁵⁹ Petrella, *op.cit.*, p. 120

³⁶⁰ Young, *This blessed plot*, cit, p.196 in Gilbert, *op.cit.* p. 92

lasciato la Gran Bretagna una nazione mendicante alle porte dell'Europa: De Gaulle non era il solo a credere che essa avrebbe indebolito e non rafforzato la CEE³⁶¹.

Oltre questi rifiuti umilianti ma magari giustificati sotto il profilo commerciale, la questione dell'ingresso come della permanenza è stata più travagliata per i laburisti che per i *tories* perché questi più volte hanno rotto su questo punto la disciplina di partito e le fazioni interne si sono combattute senza farsi complimenti. Al loro interno i laburisti avevano anche fervidi europeisti come Roy Jenkins che in futuro sarà anche nominato presidente della commissione europea. Jenkins ai Comuni guidò una pattuglia di laburisti in dissenso con il proprio partito, i quali – oltre ai pochissimi liberali da sempre europeisti – diedero una mano ad Heath per il definitivo ingresso nella CEE. Per questo episodio fu dato al “rinnegato” Jenkins del «bastardo fascista» da parte di deputati di sinistra all'opposizione³⁶².

Per unire il discorso comunità europea al discorso politica economica, il Regno Unito che in quegli anni aveva zone depresse e chi soffriva di tanti mali quali stagflazione, non aveva avuto dall'ingresso in Europa quei benefici tanto attesi. Il governo Callaghan fu costretto a chiedere un notevole prestito al Fondo Monetario Internazionale, sul finire del '76³⁶³. Il giudizio sull'ultimo governo laburista prima dell'ascesa al potere della Thatcher è stato offuscato dalla sensazione di impotenza data da Callaghan e dal suo partito di fronte all'inasprirsi della crisi economica e delle relazioni sindacali. Il periodo fine 1978, inizio 1979 fu definito «*the winter of discontent*». Fu segnato da un'ondata di scioperi e scontri sociali che creò un clima propizio alla vittoria dei conservatori nel maggio

³⁶¹ Gilbert, *op.cit.* p. 92

³⁶² Denman, *Missed Chances*, London Indigo, 1996, p.223 in Gilbert, *op.cit.* p. 101

³⁶³ Gilbert, *op.cit.* p. 108

del 1979. E' stato il periodo più nero sotto il profilo sociale nel dopoguerra nell'isola. Mai prima di Callaghan un governo era apparso così inerme ed inerte. Abbiamo detto in precedenza che la piattaforma programmatica del governo e del suo Cancelliere erano improntate da un moderno progressismo che teneva conto della necessità di tenere i conti pubblici sotto controllo, ma come spesso accade ai governi riformisti questi si scontrano prima che con le destre, con le forze che stanno alla propria sinistra e sono da queste accusate di essere forze in realtà moderate, amiche del capitale, socialfasciste, ecc. Nel Regno Unito la situazione era particolarmente delicata per i laburisti perché questi non avevano la forza di ingaggiare una lotta con i sindacati, dai quali dipendevano anche economicamente (vedi *supra*) prima che politicamente. Se all'inerzia economica, sommiamo i dissensi interni relativi all'Europa comunitaria, le mancate riforme devolutive con cui il *Labour* si alienò molte simpatie politiche in Galles e soprattutto in Scozia, un difficile rapporto con i *civil servants* del Tesoro il quadro era veramente completo in modo negativo; «*L'inverno del nostro scontento*» venne pagato durissimo dai laburisti con 18 anni consecutivi di opposizione.

Gli anni ottanta furono anni assai tristi per il vecchio partito del lavoro. Stavolta la parola «vecchio» sta ad indicare una cruda fisiologica realtà. La sconfitta del '79 non indebolì i sindacati, anzi molti attribuirono la sconfitta stessa al fatto che il governo non si fosse allineato ai *diktat* unionisti.

Così mentre la Thatcher rompeva il *consensus politics* (*supra*) sferrando una radicale offensiva ideologica e politica verso il *Labour* e il socialismo (identificato nel potere sindacale), sul piano interno il partito era scosso da furiose lotte interne che portarono le correnti di sinistra estrema ad esercitare una influenza molto negativa sulla politica e sulla struttura organizzativa del movimento laburista. In nome della democrazia interna – la struttura federale del partito non consentiva un processo democratico aperto – tali correnti ottennero lo spostamento della bilancia dei poteri del gruppo parlamentare alle organizzazioni di base, in cui dominavano gli attivisti estremisti, l'elezione del leader da parte della conferenza annuale (prima era eletto dal gruppo parlamentare), il controllo da parte delle organizzazioni locali della selezione e rielezione dei candidati parlamentari secondo una lettura rigida della «democrazia mandataria». Ma più che una reale

estensione della democrazia interna verso i singoli iscritti e verso l'elettorato si verificò un aumento di potere degli attivisti e dei funzionari locali, tra i quali predominava una cultura politica massimalista e settaria³⁶⁴.

Emersero così nei primi anni ottanta, politiche estremamente settarie e velleitarie: ritiro dalla CEE, disarmo unilaterale, ecc. Tutto questo provocò la scissione nel 1981 dell'ala destra del partito che costituì il Social Democratic Party, da cui scaturirono gravissimi rischi circa il futuro del *Labour*. Nelle elezioni politiche del 1983 il partito corse il serio rischio di scavalco dai partiti di centro dell'*Alleanza* (socialdemocratici e liberali).

Gli anni '80 sembrarono mettere in discussione il *two system party*, soprattutto perché caratteristica del sistema maggioritario uninominale classico è il fatto che i due soli (o comunque maggiori) partiti in parlamento presenti sono uno moderatamente progressista e l'altro moderatamente conservatore. In Gran Bretagna sebbene il bipartitismo si fosse salvato ebbe come protagonisti due partiti radicali. Al radicalismo conservatore neoliberista, fece da contr'altare un socialismo duro e puro, negli anni in cui i partiti comunisti dell'area mediterranea non disdegnavano forme di collaborazione con i governi di altro colore politico e parlavano di *eurocomunismo* visto anche come forma di comunismo possibile in democrazie parlamentari e come tappa necessaria per affrancarsi dall'Unione Sovietica, e non priva di connotati polemici nei confronti di quest'ultima.

Dopo il 1983 il partito si diede una "regolata". Le redini in mano vennero prese da Neil Kinnock.

Quest'ultimo con un intenso lavoro collegiale delle strutture del partito e dei sindacati attorno al progetto «Policy Review» e con una inedita attenzione ai problemi della comunicazione politica, tanto da creare all'interno della direzione centrale un *team* di esperti di sondaggi, marketing, politico, ecc.

³⁶⁴ Oreste Massari alla voce «*Laburismo*» in Dizionario di Politica, *cit.*

Non bastò. Le vicende politiche britanniche sono affascinanti ma anche troppo lunghe per essere riportate nella loro interezza. Il partito perse nel 1987, e addirittura nel 1992, quando a *Downing street* non c'era più la carismatica Thatcher, ma il grigio Major. Per ben 18 anni il partito stette all'opposizione; un'eternità. Tanto da far parlare qualcuno di “democrazia bloccata” alludendo forse alla situazione dell'Italia repubblicana che aveva sempre gli stessi partiti all'opposizione e sempre gli stessi partiti al governo.

6. *Il Civil Service al tempo del New Labour; uno strappo con il passato laburista.*

Nella seconda metà negli anni '80, il partito sembra abbandonare la piattaforma estremista ma non sfonda. In *primis* rimaneva una minoranza assolutamente non marginale che rivendicava il programma dei primi anni ottanta. L'incertezza però aleggiava sulle sorti del *labour*. Da una parte il gruppo dirigente voleva il rinnovamento, ma al tempo stesso si minacciava o se vogliamo si prometteva di rinazionalizzare quanto dalla Thatcher privatizzato, e in generale una maggiore avversione al capitale. Dopo la quarta sconfitta consecutiva non si poteva più tergiversare, ci voleva una svolta diciamo pure a destra, ci volevano anche altri leaders, e così venne l'ora di Tony Blair. Il 21 luglio 1994 dopo la morte del suo predecessore, John Smith, avvenuta nel maggio dello stesso anno, che già aveva anticipato sebbene solo nei suoi discorsi politici la nuova *agenda* laburista è divenuto capo del Labour party del Regno Unito.

Tre anni dopo, con una grande vittoria elettorale, ha riportato al governo il partito laburista, ponendo termine a 18 anni di governi *tories*. Nella storia laburista, è il *Prime Minister* che si è mantenuto più a lungo in carica, nonché l'unico che abbia condotto il partito alla vittoria in tre elezioni politiche consecutive. Blair, il più giovane Capo di governo del Regno dopo Lord Liverpool (parliamo della prima metà dell'800). Blair quindi è giovane politicamente parlando (si

pensi alla politica italiana, dove con un ruolo attivo nelle istituzioni non si contano ultra settantenni o addirittura ottuagenari), ma da giovanissimo anche lui era stato su posizioni molto di sinistra. Blair entra in parlamento nel 1983, con un programma laburista che lui condivideva non “accomodante” per così dire (*supra*). Pronunciò il primo discorso da parlamentare il 6 luglio dello stesso anno. In un passaggio, affermò: «Non sono socialista perché la lettura di un libro di testo ha acceso la mia fantasia e neppure perché provengo da una tradizione accettata senza riflettere; lo sono perché credo che il socialismo sia l'ideale più vicino ad un'esistenza che sia insieme, razionale e morale. Esso è per la cooperazione, non per la competizione; per l'amicizia, non per la paura. Esso sostiene l'uguaglianza».

Il giovane Primo Ministro Blair è stato diverso dal giovanissimo deputato Blair, diciamo pure che il secondo è stato semplicemente “rinnegato” dal primo.

Con Blair il *Labour Party* diventa *New Labour*. Lo statuto del partito risalente al 1918 viene cambiato dal momento che ancora fino alla sua elezione reclamava «statalizzazione dei mezzi di produzione, distribuzione, scambio»³⁶⁵. Si trattava di svecchiare un partito sclerotizzato, ostaggio dei sindacati, ma non solo il cambiamento impresso doveva essere di tipo ideologico.

Talvolta nella pubblicistica politica è di uso l'espressione *Lib-Lab*, per sottolineare l'incontro tra due grandi culture politiche quella liberale (*Lib*), con quella laburista (*Lab*) o in generale socialdemocratica, riformista. Due culture che invece di avversarsi a vicenda, possono collaborare proficuamente per il progresso dell'intera società. In Italia si usò questa espressione – non sempre a proposito – con riguardo a Craxi, che apparve portatore di un socialismo dinamico già al tempo della svolta del Midas del 1976, quando divenne segretario. D'altra parte il *socialismo liberale* è stata il programma politico di un piccolo ma glorioso partito la cui vita politica è stata di breve durata: il Partito d'Azione.

Blair è stata la speranza che il socialismo (quello occidentale, democratico, riformista, ecc) non fosse morto. Dopo la caduta del muro di Berlino, anche la socialdemocrazia europea si è trovata in grande difficoltà. In realtà molti socialdemocratici avrebbe dovuto gioire del fatti del 1989, è così fu. La socialdemocrazia traeva forza anche dalla sua contrapposizione al socialismo reale. Crollando miseramente quest'ultimo veniva fuori una vittoria storica non solo per il capitalismo contro la pianificazione, ma una vittoria anche per la liberaldemocrazia e per la socialdemocrazia che poteva rimanere punto di riferimento per le classi più disagiate. Nei primi anni '90 una forte crisi, che poi era crisi dello Stato sociale investì tutto il socialismo europeo. Dopo una più che decennale esperienza al governo, perdono i socialisti in Francia e in Spagna, Kohl in Germania diventa il *Kanzler* più longevo, perfino in Svezia dopo sessant'anni di quasi ininterrotto potere la “mitica” socialdemocrazia svedese perde le elezioni del 1991. In Italia forze politiche di sicuro non di sinistra (*Forza Italia, Lega Nord*), riscuotono rilevanti successi elettorali. I paesi europei hanno storie politiche assai diverse fra loro, ma il declino elettorale, dottrinario, o per altri motivi (si pensi alle vicende del PSI letteralmente scomparso con l'inchiesta «tangentopoli») delle forze socialiste è sembrato un denominatore comune a tutti gli Stati. Il noto sociologo tedesco diventato pari inglese Ralf Dahrendorf era arrivato alla conclusione che la fine del XX secolo era «la fine del secolo socialdemocratico»³⁶⁶.

La vittoria di Clinton negli Stati Uniti, il ritorno dei socialisti a Palazzo Matignon, la socialdemocrazia tedesca a guida Schroeder, la vittoria della coalizione dell'*Ulivo* nel 1996, e soprattutto il ritorno dei laburisti a *Downing street* hanno fatto credere che l'idea socialista nel mondo fosse in ripresa.

³⁶⁵ *Ibidem*

³⁶⁶ Pasquino alla voce «*Terza via*» in in Dizionario di Politica, *cit.*

Le più profonde esigenze strutturali del *New Labour* hanno rilevanza in questo processo, che vede riunirsi la tradizionale forza dell'apparato con l'autorevolezza del politico chiamato a guidarlo. I tratti essenziali dell'*agenda New Labour* avevano assunti contorni ben definiti ancora prima della vittoria elettorale del 1997, Philip Gould (poi Lord Gould of Brookwood), considerato il principale "architetto" della strategia neolaburista, inviò a Tony Blair nel luglio del 1994, all'indomani della conquista della *leadership* del partito un *memorandum* di 25 pagine in cui l'attenzione per il sistema sanitario nazionale. L'inclusione sociale e la disoccupazione costituivano gli elementi della ricostruzione dell'identità del partito che pur richiamandosi alla tradizione laburista dovevano rinnovare l'immagine e renderla attraente agli elettori e ai ceti che costituivano l'ossatura della Gran Bretagna thatcheriana³⁶⁷. Con Blair si è rinverdita una espressione come *terza via*.

L'espressione *terza via*, come sanno storici e politologi non è nuova e talvolta si adatta a contesti socio-economici politici ed ideologici totalmente diversi. *Terza via* è sempre l'alternativa "giusta" al liberacapitalismo e al comunismo sovietico, ma viene rivendicata da regimi assai differenti. Il fascismo ad esempio sosteneva di voler intraprendere una *terza via* fra le plutodemocrazie occidentali e il bolscevismo³⁶⁸. Furono in seguito alcuni partiti comunisti occidentali in particolare quello italiano a dichiarare la loro volontà a perseguire una *terza via* fra il comunismo sovietico inadatto all'occidente e le socialdemocrazie già esistenti, incapaci di andare oltre l'orizzonte capitalistico³⁶⁹.

Nella fumosa definizione di *terza via* potremmo farci rientrare il *giustizialismo* di Peron, l'autogestione del socialismo jugoslavo, ecc.

Le socialdemocrazie stesse sono un esempio di *terza via*. Il "guru" della *terza via*, nonché ispiratore di molte politiche blairiane è stato niente meno che Anthony Giddens direttore della prestigiosa *London School economics and political science*.

³⁶⁷ Petrella, *op.cit.*, p. 124

³⁶⁸ Pasquino, *cit.*

³⁶⁹ *Ibidem*

Obbligato a dare una definizione più precisa, Giddens ha sostenuto che la *terza via* è «un inquadramento di pensiero e di produzione di politiche che cerca di adattare la socialdemocrazia ad un mondo che è fondamentalmente cambiato negli ultimi due o tre decenni»³⁷⁰.

Giddens come Lord Gould (*supra*), ed altri personaggi minori fanno parte di quella folta schiera di consiglieri, *spin doctors* di cui Blair si è tanto circondato.

I critici asseriscono però che Blair abbia tradito i principi dei padri fondatori del *Labour* e che il suo governo si sia spostato troppo a destra, non prestando sufficiente attenzione a tradizionali principi laburisti come la redistribuzione della ricchezza. Di sicuro la Gran Bretagna è stata una Gran Bretagna in crescita. Il Pil è sempre cresciuto e la disoccupazione è rimasta a livelli di *disoccupazione naturale*, per usare espressioni in voga fra gli economisti. I numeri sono numeri e i successi sono autorevolmente riportati da autorevoli commentatori su riviste specializzate «by the 1997 election the economy had been growing for 19 consecutive quarters; tax revenues were buoyant; a record number of jobs created; [...]»³⁷¹. D'altra parte Blair ha condotto alla vittoria 3 volte consecutive il suo *New Labour*, certi risultati non si ottengono per caso.

Bisogna dire che come la Thatcher fu aiutata dalle scissioni interne al *Labour* (vedi prec.paragrafo), e dalla vetustà dei suoi programmi, dallo strapotere sindacale che strozzava i laburisti, ma rendeva più libero il suo governo di fare le sue politiche, così Blair è stato aiutato da “scialbe” *leadership* conservatrici come quelle del “giovane” vecchio William Hague, I. Duncan Smith, Micheal Howard. I risultati dei *tories* nelle legislative del 1997 e del 2001, sono stati umilianti. Le politiche economiche non hanno segnato sostanziali soluzioni di continuità con i suoi predecessori laburisti. Lui stesso si è definito «figlio della Thatcher». Detto da un laburista sembra davvero bizzarro. Non si è tornato indietro sulle privatizzazioni e sulle liberalizzazioni. Sostenuto il *free trade* più spinto anche nel commercio internazionale, relativamente alla comunità europea ha ribadito la diffidenza thatcheriana presso il “super-Stato” europeo (per il famoso discorso di Bruges vedi § 4) dichiarando al Presidente della convenzione per il Trattato costituzionale in Europa Giscard d’Estaing «it clear that Europe should cooperate as a union of European states not a federal super-state»³⁷². In politica estera le truppe britanniche sono state impegnate tante volte all'estero al fianco degli USA. Perfino nella discutibilissima guerra contro l'Iraq del 2003, non vi è stato nessun tentennamento nello stare al fianco di G.W. Bush. Di certo chi conosce anche solo un po' le relazioni internazionali, sa quanto forte siano i legami fra americani e britannici, pur tuttavia la fedeltà all'alleato americano in un conflitto il cui *casus belli* originario non ha mai trovato riscontro, ha fatto gridare allo scandalo, specie dopo le dimissioni di uno stimato ministro recentemente scomparso come Robin Cook, per dissidi con *Downing street*.

³⁷⁰ *Ibidem*

³⁷¹ Frank Field, *Welfare Reform: A lost opportunity* The Political Quarterly, Vol. 77, No 2 2006

³⁷² David Marquand, *Federalism and the British: Anatomy of a Neurosis*. The Political Quarterly, Vol. 77, No 2 2006

Prima di passare all'esame del diretto rapporto laburisti-whitehall dell'era Blair-Gordon, è utile dire due parole su un'altra riforma di questi anni, su di un tema assai spinoso: il finanziamento dei partiti e la propaganda elettorale.

Nella seconda metà degli anni '90 si sono verificati alcuni episodi spiacevoli che hanno coinvolto il partito conservatore come il partito laburista, i quali hanno messo in allarme l'opinione pubblica e stimolato il dibattito sulla necessità di una riforma del finanziamento partitico del paese. Nel 1994 il *Sunday Times* rivelò che 2 parlamentari conservatori David Tredinnick e Graham Riddick, avevano accettato 1000 sterline in cambio di una interpellanza ad un ministro; tecnicamente l'azione non fu illecita poiché essi dichiararono tale pagamento nel *Register of Member's Interests* tuttavia l'episodio suscitò scalpore nell'opinione pubblica. Nel 1997 fu invece il partito laburista ad essere coinvolto in un grosso scandalo accettando una donazione di un milione di sterline proveniente dal campione di formula uno Bernie Ecclestone; lo scandalo scoppiò quando fu chiaro che la donazione era stata un fattore importante della decisione laburista, di poco successiva, di escludere la formula uno dagli sport in cui fosse stata vietata la pubblicizzazione del tabacco³⁷³.

La giustificazione tecnica è legata invece all'introduzione nel Regno Unito di sistemi elettorali alternativi al *First past the post*.

IL *PPER Act* ha in primo luogo profondamente modificato il sistema di finanziamento dei partiti politici in Gran Bretagna.

In tema di disciplina della propaganda politica in corso di campagna elettorale nel Regno Unito, il primo atto in ordine di tempo da prendere in considerazione è il *Corrupt and illegal Practice Act* del 1883; esso imponeva per la prima volta limiti di spesa nei singoli collegi uninominali, e definiva come reato l'acquisto del voto degli elettorali da parte dei candidati stessi. Giusto un secolo dopo, nel *Representation of the People Act* del 1983 ed in quello del 1985 si varano altre norme sempre tarate sull'unicità del sistema elettorale maggioritario-uninomiale. L'*Act* del 2000 non è un rifacimento *tout court* delle leggi summenzionate. Rappresenta una integrazione, un superamento delle regole precedenti.

La disciplina precedente al *PPER Act* ma tutt'ora in vigore prevede ad ogni candidato in un collegio di nominare un *election agent* responsabile della raccolta fondi e delle spese in corso di campagna elettorale. Al fine di evitare che il limite di spesa imposto per ogni candidato venga in qualche modo aggirato la legge del 2000, imponendo anche alle "parti terze" un limite di spesa (500 sterline).

³⁷³ *Ibidem*

Third parties è chiunque non sia il candidato né il suo election agent, né una persona da quest'ultimo autorizzata (*section 131*)³⁷⁴.

Il *PPER Act* ha istituito un'organo indipendente dal Governo e responsabile nei confronti dei *Comuni*, la *Electoral Commission*, dotata di importanti poteri di monitoraggio, controllo e consulenza per tutto ciò che concerne l'attività finanziaria dei partitiche oltre che in materia elettorale. L' *Electoral Commission* è l'organo presso il quale i partiti devono obbligatoriamente registrarsi. Rendere obbligatoria la registrazione è stato inoltre un passo necessario per procedere alla previsione di un finanziamento pubblico ai partiti.

In questo i britannici con il loro consueto pragmatismo potrebbero darci una lezione a noi italiani ipocriti che dopo aver approvato una legge sul finanziamento pubblico dei partiti nel '74 – largamente inapplicata come le inchieste degli anni novanta hanno dimostrato, dal momento che il reato di finanziamento illecito ai partiti era sempre contestato, e facilmente dimostrabile – 2 *referenda* nell'81 e nel '93 quest'ultimo con un esito favorevole all'abrogazione della legge avrebbe dovuto scrivere la parola «fine» a questa vicenda. Due leggi successive di “rimborso spese elettorali” hanno reintrodotta il finanziamento fittiziamente ed in maniera assai maggiori per forze politiche che sebbene menzionate in costituzione (art.49 cost.), non hanno riconoscimento legale formale da parte dell'autorità pubblica.

Prima del 2000, infatti, i partiti intesi come associazioni politiche non erano chiaramente concepiti come distinti dai *clubs* e dalle associazioni volontarie costituite per altri scopi;

la questione dello *status* dei partiti è stato affrontato in passato in sede giurisdizionale: in una sentenza del 1978 *Lewis v. Heffer* del 1978, il partito laburista veniva definito come “*unincorporated body*”.

L'attribuzione ai partiti di uno *status* particolare, attraverso la registrazione obbligatoria (prevista già con il *Registration of Political Parties Act* del 1998) ha consentito di superare l'obiezione tipica che veniva mossa a chi proponeva il finanziamento pubblico consistente nel sostenere che tante associazioni avrebbero

³⁷⁴ *Ibidem*

vantato una attività politica per ottenere tali finanziamenti³⁷⁵. Il *PPER Act* ha legiferato *ex novo* sulla propaganda elettorale a livello nazionale.

La sezione 72 definisce le spese di campagna elettorale come “*expense incurred or behalf of the party ... for election purposes*”, ed aggiunge che per spese elettorali si intendono anche quelle affrontate al fine di approntare una propaganda negativa a danno dei partiti concorrenti.

Dopo le elezioni ogni partito registrato è tenuto a consegnare all’*Electoral Commission* un rendiconto delle spese sostenute durante il cd *relevant campaign period* cioè il lasso di tempo sottoposto a controllo (365 giorni per Westminster)³⁷⁶. In base alla nuova disciplina il tesoriere del partito è gravato dalla responsabilità civile.

Il tesoriere del partito risponde civilmente in caso di false dichiarazioni circa le *notional expenditure* (section 73). L’articolo 73 introduce il concetto di *notional expenditure*. Vediamo cos’è. Esso consiste nella differenza fra il valore di mercato di un bene o di un servizio ed il valore effettivamente pagato per quel bene o servizio da un partito. Il *PPER Act* prevede che tali vantaggi vengano anch’essi dichiarati³⁷⁷. I tetti di spesa per l’elezione del proprio candidato, per un partito variano a seconda della regione, dell’assemblea elettiva, e del sistema elettorale dal momento il sistema classico FPTP, è adottato per l’elezione più importante (*House of Commons*), ma solo per quella.

Era doveroso aprire uno squarcio sull’azione politica del leader politico più significativo degli ultimi anni, ma ci concentriamo adesso sui rapporti suoi e del suo Cancelliere attuale Primo Ministro Gordon Brown, con la burocrazia specie quella del *Treasury*. L’attenzione alla spesa pubblica, anche perché il trattato di Maastricht non permette più l’utilizzo a pieno delle politiche neokeynesiane fa sì che le risorse disponibili dell’erario siano utilizzate al meglio. Un nuovo modello di interazione tra il Tesoro e gli altri dipartimenti del governo è un elemento distintivo della visione Brown. Mediante il controllo della spesa pubblica, il cancelliere ha sempre avuto una influenza decisiva sul coordinamento delle

³⁷⁵ *Ibidem*, p.11

³⁷⁶ *Ibidem*, p.12

³⁷⁷ *Ibidem*, pp. 13-14

politiche del governo. L'obiettivo di far aumentare il tasso di crescita e la prosperità del paese attraverso la creazione di opportunità economiche e di lavoro a stretto contatto soprattutto con il Dipartimento del Commercio e dell'industria e con il Dipartimento della sicurezza sociale. Questo impatto è stato di solito più "negativo" che attivo nel senso che il Tesoro può dare lo stop ai dipartimenti che tentano di sviluppare determinate politiche. Con Brown il processo è cambiato. Attraverso la CSR (*Comprehensive Spending Review*) introdotta per garantire che i dipartimenti giustificano le loro politiche e pianifichino la spesa lungo un ciclo triennale (in precedenza la cadenza era annuale), il cancelliere è stato in grado di plasmare la direzione dell'indirizzo politico dei vari dipartimenti come istruzione, sicurezza sociale, la sanità, i trasporti³⁷⁸. Le più importanti CSR all'attivo di Brown sono: la *Modern Public Services for Britain: Investing in Reform* (1998); *Prudent for a Pur pose: Building Opportunity and Security for All* (2000); *Opportunity for All: Investing in a Enterprising, Fairer Britain* (2002); *Stability Security and Opportunity for All: Investing, for Britain's Long-term Future* (2004)³⁷⁹. In parole povere il Tesoro è diventato assai invasivo nei confronti dei diversi ministeri. Il programma *Welfare to work* è stato ispirato dal Tesoro più che dai dipartimenti direttamente responsabili realmente. Fino al 1997 le decisioni di spesa erano assunte con *Public expenditure survey* di cadenza annuale (*supra*). I ministeri non erano in grado di fare piani a lungo termine, perché non erano in grado di conoscere l'ammontare delle risorse che avrebbero ricevuto l'anno successivo. Le decisioni di spesa inoltre che essere assunte oltre che su base incrementale (con piccoli aumenti di spesa garantiti ai dipartimenti), erano

³⁷⁸ Petrella, *op.cit.*, p. 125

³⁷⁹ *Ibidem*

frequentemente adottate sulla base di previsione del tasso di crescita, con il risultato che quando *ex post* quando le stime si rivelavano – come spesso accadeva – troppo ottimistiche bisognava finanziare la spesa facendo ampio ricorso all’indebitamento pubblico. Il fatto che poi non si distinguesse tra spesa in conto capitale e spesa in conto corrente, faceva sì che gli investimenti a lungo termine fossero spesso sacrificati per alleggerire le pressioni finanziarie di breve periodo. Con Brown, il Tesoro è al centro di un processo di *policy making* che amplia il suo raggio d’azione e mette a punto i meccanismi che hanno mostrato molti punti deboli dell’era *tory*³⁸⁰. Con Brown la *golden rule* consente ai dipartimenti di indebitarsi solo a fronte di nuovi investimenti. Lo strumento che rafforza la cornice istituzionale di questa supremazia è il PSA (*Public Service Agreement*) che i dipartimenti sottoscrivono con il Tesoro. In base a questo meccanismo possono ottenere aumenti di spesa solo se sono stati in grado di garantire *value for money* e azioni concrete per la modernizzazione del settore pubblico. I *teams* che si occupano della spesa (guidati da funzionari di livello elevato che sono responsabili ognuno di una singola area di *policy*) sovrintendono alle attività di altre amministrazioni.

L’uso del governo dei *performance targets* (in cui ogni priorità è collegata a un obiettivo specifico) è stato negli ultimi anni fortemente criticati. Il comitato parlamentare sulla pubblica amministrazione ha sintetizzato i rilievi mossi ai dirigenti pubblici e accademici nel corso di un rapporto pubblicato pochi anni or sono. Quattro i punti chiave del documento³⁸¹

³⁸⁰ *Ibidem*

³⁸¹ Commons Public Administration Committee 2002-2003 in Petrella, *op.cit.*

- 1 Gli obiettivi sono quasi sempre stati fissati dal Tesoro non solo senza negoziare il contenuto con i *front line manager*, ma senza neanche consultarli
- 2 Gli obiettivi sono stati spesso stabiliti su *standard* molto elevati senza nessuna conoscenza delle realtà e delle condizioni in cui si sarebbero dovuti realizzare
- 3 Obiettivi mal congegnati hanno spesso generato una struttura perversa di incentivi, finendo per peggiorare la qualità e l'efficienza dei servizi
- 4 I dati sui *performance targets* sono stati spesso manipolati per conseguire vantaggi politici: escludendo obiettivi ancora in corso di misurazione o per i quali non vi sono dati disponibili si può esagerare l'entità del successo nella riforma dei servizi pubblici.

Con Brown il Tesoro ha acquistato una centralità, diciamo pure una primazia nel mondo politico economico e burocratico britannico come mai aveva avuto prima. Samuel Brittan, uno dei più seguiti *columnist* del paese, con una esperienza al *Department of Economic Affairs* negli anni sessanta ha osservato che il Tesoro è «l'unico dipartimento che rappresenta gli interessi del consumatore e del cittadino»³⁸². Una primazia sugli altri ministri il *Chancellor of Exchequer* l'ha sempre avuta, è sempre ha “ficcato il naso” negli affari degli altri dipartimenti, ma la felice battuta di Nigel Lawson, Cancelliere con la Thatcher «il Tesoro ha un dito in tutte le torte che il governo mette nel forno»³⁸³, rispecchia come mai prima la verità delle cose con l'attuale Cancelliere. Una influenza istituzionale sugli altri ministeri che taluni considerano maggiore del Primo Ministro. Il dualismo Blair-Brown è stato descritto come un *split-premiership*, in cui il secondo ha il pieno controllo della *domestic policy*, mentre il primo segue la politica estera e le poche questioni interne di cui può (e vuole direttamente occuparsi) come la modernizzazione del servizio sanitario e la riforma dell'istruzione³⁸⁴.

³⁸² Petrella, *op.cit.*, p.129

³⁸³ *Ibidem*, p. 116

³⁸⁴ *Ibidem*, p. 124

Enormemente è cambiato il rapporto fra i laburisti e Whitehall, se pensiamo a quanto Wilson si sentisse impotente nel portare avanti le sue politiche, quando di fronte si trovava il muro di gomma posto dai *civil servants* di Whitehall (si veda al riguardo, precedente paragrafo). Con Blair a *Downing street* ma soprattutto con Brown Cancelliere, il Tesoro e la sua burocrazia ha un primato sugli altri dipartimenti come mai forse ha avuto prima. In questo come in tante altre cose vi è una continuità non certo con il passato laburista – in cui si è cercato di togliere influenza a Whitehall – ma con i *tories* storicamente più in sintonia anche ideologica con l'alta burocrazia, e che a questa hanno restituito qualche prerogativa perduta con la Thatcher (vedi § 2), che con i suoi continui *cabinet reshuffle* (rimpasti) rendeva i politici “mobili” ma la burocrazia ancora più stabile.

Prima di passare a trattare della «devoluzione», importantissima innovazione di carattere costituzionale, politico ed amministrativo, nel Regno Unito, incardiniamo il tema della devoluzione dei poteri politici, con la «devoluzione» (l'espressione non può essere del tutto calzante) dei poteri amministrativi, dell'erogazione dei servizi pubblici dallo stato centrale ad altre entità talvolta non chiaramente definibili. Il tema è stato già affrontato quando si è parlato degli ultimi governi conservatori (si rimanda ai §§ 3 e 4 ed in particolare al 5). In sostanza le politiche dei Governi *tories* negli anni '80 avrebbero indebolito le istituzioni pubbliche storicamente forti come il *civil service*, chiesa anglicana e governo locale e hanno puntato sul mercato favorendo lo sviluppo di microcomunità e il ritorno di *self-help*, terreni di cultura ideale del microconservatismo³⁸⁵. Il partenariato pubblico-privato (*infra* § 5) costituisce il portato di quelle riforme, anche alla luce della reinterpretazione di esse da parte del *New labour*, che, invece di ritornare alla classica enfasi sulla burocrazia responsabile di fronte alla classe politica e sul centralismo guidato dall'*élite*, ha puntato sull'idea del reticolo di istituzioni e privati legati da un rapporto fiduciario e operanti in *partnership* in grado di gestire e di erogare risorse a prescindere dalla natura pubblica del gestore, fungibile o con il terzo settore in ragione di mera efficienza nell'erogazione - questo è ciò che è riportato nel *Modern Public*

³⁸⁵ D. Willets, *Modern Conservatorism*, Harmondsworth, Penguin 1992 in G. F. Ferrari, *op.cit.*, p. 635

Services for Britain: Investing in Reform (supra) - . Per dirla con le parole di Blair « joined-up problems need joined-up solutions»³⁸⁶. Continuità con la legislazione in materia di diritto amministrativo e diritto degli enti locali con i gabinetti conservatori – ma discontinuità con la propria storia – la si scorge in due provvedimenti fra i più significativi (ve ne sarebbero degli altri che per brevità non citiamo): il *Public Services Reform* e l'*Utilities Act* del 2000³⁸⁷. Per quanto riguarda quest'ultimo, si è detto (*supra*) che con il *New Labour* non si è tornato indietro dalle politiche di privatizzazione e liberalizzazioni inaugurate dai *tories*. *Utilities Act* si muove nel solco di tutti quei provvedimenti citati (*infra* §§ 2 e 3) e in diretta connessione con il *Deregulation and Contracting Out* del 1994 (§ 4). Il *Public Services Reform* è la denominazione assunta dalla *Citizen' s Charter* (*infra* § 4) sotto il governo laburista e si basa su 4 principi-guida che intendono il cittadino come cliente:

- 1 *Standards* nazionali di amministrazione
- 2 Devoluzione ai *leaders* locali
- 3 Maggiore flessibilità nella fornitura del servizio
- 4 Maggiore margine di scelta per i clienti

Parlavamo di continuità e discontinuità fra la maggioranza laburista e i precedenti governi di diverso colore e del proprio colore. Si è dimostrato come il *New Labour* si sia mostrato nelle sue *policies* quasi un prototipo di “new liberal party” o addirittura di “new conservative party”. Se sia un modello per gli altri partiti di sinistra, il *labour* non diamo giudizi, ma si scorge anche in politiche diverse dai conservatori, tratti che sono in linea con un neoliberalismo mondiale. I laburisti sono sempre stati più attenti alle autonomie locali, rispetto ai *conservatives*.

³⁸⁶ T. Blair, *New Britain: My vision of Young Country* in Ferrari, *op.cit.*, p. 636

³⁸⁷ Peter Leyland, *La Multy-layered Costitution e il tentativo di devolution nelle Regioni inglesi* Le Regioni a XXXIV n. 1 2006

Quindi le spinte autonomiste provenienti dalle altre nazioni del Regno come Galles e Scozia, trovavano presso il partito del lavoro ascolto e sostegno. Eppure anche in questo si ravvisa qualcosa che “svuota” lo Stato, un *quid* portatore di una filosofia antistatalista. Il settore pubblico si sta restringendo con l'emersione del *cd contract state*, la *governance* contrapposta al *government* non si realizza attraverso i formali meccanismi della pubblica amministrazione (fra l'altro organizzata in agenzie esecutive), ma spesso ricorrendo al settore privato e alla contrattazione fra questo e lo stato (*Utilities Act*)³⁸⁸. La devoluzione anch'essa in un certo senso va in questo senso. Pur in contrasto con il “centralismo” del conservatorismo, svuota dal basso lo Stato, o comunque il suo potere centrale il quale non ha più dalla sua parte la spada della legge se non in casi di *estrema ratio* ma tesse rapporti attraverso i *concordats* quella che la dottrina chiama *soft law*. Si costruisce un nuovo tipo di Stato, perché vi è un nuovo tipo di costituzione, la «costituzione multistrato», *multi-layered constitution* come la chiama Peter Leyland, con un governo *multi-levelled*³⁸⁹. *Governance* di livello superiore, (Unione Europea), e di livello inferiore (*devolution*). Entrambi tali fattori hanno imposto alla pubblica amministrazione di confrontarsi con dinamiche che muovono in qualche modo in direzioni opposte e che tendono ad incrinare il carattere monolitico del *civil service*: verso «l'alto», nei riguardi di una dimensione comunitaria che ha reso taluni dipartimenti maggiormente dipendenti dall'Europa, piuttosto che da Whitehall (e il caso dell'Agricoltura); verso il «basso», nel rapporto con le entità devolute. In vent'anni poco più, poco meno, come le gocce scavano la roccia, tutta una serie di fattori ha eroso

³⁸⁸ *Ibidem* p.11

³⁸⁹ *Ibidem* p.10

l'unitarietà e la mentalità del civil service britannico; l'*Agencification*, politicizzazione, la *partnership* pubblico-privato, l'*europeanization*³⁹⁰, e in ultimo la *devolution*.

7 *Devolution*

Il Regno Unito ha abbandonato o meglio quanto meno trasformato relativamente ad Ulster, Galles e Scozia, la tradizionale *home rule*. L'anno della svolta è il 1998, con tutta una serie di *Acts*, è cambiata la forma stessa di Stato, relativamente al decentramento, ormai non più definibile semplicemente come Stato unitario. Da quasi dieci anni a questa parte la mappa territoriale del Regno Unito appare così configurata: 3 territori devoluti – in maniera asimmetrica – sopramenzionati e l'Inghilterra che ha una propria divisione amministrativa, di cui di qui a poco parleremo. Sono ricompresi nei 4 territori 469 *local governments*. L'espressione *local governments* o *local authorities* non coincide esattamente con ciò che nel nostro ordinamento sono gli «enti locali». Nel Regno Unito essa va ad indicare, piuttosto livelli intermedi tra le nostre province e comuni, denominati *county councils* (già previsti dal *Local government Act* del 1888), *district councils* (istituiti con il *Local government Act* del 1972), *unitary authorities*. Di enti di questo tipo a cui sommiamo le *Regions* e la *Greater London Authority in England*, ne censiamo 469³⁹¹.

³⁹⁰ Gambale, *op.cit.*

³⁹¹ La mappa dettagliata e nominativa dei 469 enti locali britannici è rinvenibile al web site <http://www.gwydir.demon.co.uk/uklocalgov/>.

Tuttavia esistono in tutto il Regno enti di più ridotte dimensioni, privi però di funzioni di governo. Si tratta dei *community councils*, *borough councils* o delle *towns*, simili per dimensioni ai nostri comuni, che non sono dotati di poteri esecutivi, ma servono piuttosto ad avvicinare e coinvolgere la popolazione nella gestione della cosa pubblica e nell'erogazione dei servizi³⁹².

- L' Inghilterra

Anche per l' Inghilterra, la terra in cui comunque il *self-government* è più vicino a quello che era un tempo, il 1998 è stato anno di cambiamenti. Il parlamento con il *Regional Development Agencies Act* ha istituito 8 *Regions*, con mere funzioni di rilancio economico e prive di strutture elettive. North East, North West, Yorkshire and Humber, West Midland, East Midland, East of England, South East, South West.

l'Inghilterra risulta dotata di *Regions* non di *devolution*. In generale il termine *devolution* sarebbe il nostro corrispondente regionalismo, mentre *regionalism* indica un decentramento di tipo amministrativo. Vi è tuttavia da osservare che talvolta anche nella dottrina britannica il termine *regionalism* ricorre come sinonimo di *devolution*³⁹³.

Per dare più poteri ad alcune delle Regioni (North East, North West, Yorkshire and Humber), era stato stabilito che si celebrassero *referenda*, il cui esito avrebbe innescato un processo devolutivo anche in Inghilterra. Il 4 novembre 2004, si svolse nel North East, il primo dei *referendum*, ed ebbe esito negativo. La ragione è da ascrivere al fatto che in Inghilterra non è mai maturata una cultura indipendentista, ma nemmeno si è affermata una visione del regionalismo come strumento di miglior governo. Anzi la crescita amministrativa è stata percepita dagli inglesi più come costo inutile, che come prezzo da pagare per una democrazia più vicina ai cittadini. E' soprattutto a tale cultura politica che è attribuibile il fallimento dei *referenda* inglesi³⁹⁴. Il cambiamento più significativo

³⁹² Ilenia Ruggiu, *Aspetti recenti della devolution nel Regno Unito: uno Stato territoriale «a metà» tra occasionalismo riformista, asimmetria e pax partitica*. Le Regioni a XXXIII, n 6 2005

³⁹³ *Ibidem*, p. 1158

³⁹⁴ *Ibidem*, p. 1160

nella riorganizzazione strutturale del governo regionale in Inghilterra è stata l'introduzione del *Greater London Authority* (di seguito GLA) introdotto con l'omonimo *Act (supra)*, del 1999, dopo un *referendum* approvativo, che prevede per la capitale un sindaco (*London Major*) e un'assemblea elettivi, responsabili del bilancio annuale. Questo nuovo livello di governo ripristina inoltre una forma di controllo democratico su un gran numero di servizi ed organi. Notevole è lo *staff* burocratico dei *quangos* londinesi. Le aree principali affidate alla nuova autorità includono: trasporti (*Transport for London*; sviluppo economico (attraverso la *London Development Agency*), polizia e servizi di *Metropolitan Police Authority*); servizi antincendio e pianificazione (*London Fire and Emergency and Planning Authority*); ambiente; cultura³⁹⁵. Il sindaco è posto a capo dell'esecutivo ed è direttamente responsabile per le strategie che la GLA adotta in ordine al raggiungimento degli obiettivi, e per la qualità e l'effettività dei servizi che l'autorità fornisce. Il sindaco risponde direttamente all'assemblea composta 25 membri eletti con un sistema misto.

*L'additional member system*³⁹⁶ (14 consiglieri eletti in collegi uninominali, 11 con scrutinio di lista. Prevista una soglia di sbarramento del 5%) .

In questo senso l'assemblea può sottoporre il sindaco e il suo *staff* ad audizioni (*public hearings*) su questioni di rilievo³⁹⁷. La separazione dei poteri è netta tra il *Major* e l'assemblea. L'assemblea non può sfiduciare il *Major* (da considerarsi vero governatore dell'*authority*), ha poteri deliberativi, consultivi, ispettivi. La GLA è in definitiva un «organismo amministrativo autonomo», che gestisce un

³⁹⁵ P.Leyland, *op.cit.*, pp. 17-18

³⁹⁶ A. Zorzi Giustiniani, *op.cit.*, p.331

³⁹⁷ P.Leyland, *op.cit.*, p.18

cospicuo bilancio grazie ai cospicui trasferimenti del governo fatto solo in minima parte dai proventi della *council tax*³⁹⁸.

La GLA è nata circa quindici anni dopo sulle ceneri del *Greater London Council*, abolito dalla Thatcher. Si è già commentato (*infra* § 4) come l'abolizione è stata considerata la cinica risposta dell'allora governo conservatore. Tutte le autorità (introdotte negli anni settanta ed abolite negli anni ottanta) erano allora sotto il controllo dei laburisti e molte perseguivano nell'ambito dei trasporti pubblici, dello sviluppo economico e delle spese generali, in conflitto con l'esecutivo in carica³⁹⁹. Probabile che Blair nello spingere il piede sulla riforme degli enti locali in GB, abbia fatto un ragionamento simile a quello della Thatcher quindici anni dopo. Avrà pensato che "resuscitare" l'autorità londinese, pagasse politicamente, vedendo in questi organismi amministrativi, roccaforti politiche laburiste. Se ha pensato questo, il progetto è riuscito a metà, o meglio ancora non è riuscito per niente. Come da previsioni questi organi amministrativi ed elettivi sono stati ampiamente conquistati da laburisti, ma non dai *laburisti blairiani*. Proprio Londra (ed essere sindaco di Londra, si può immaginare cosa significhi in termini di potere e di visibilità politica, non solo nel Regno Unito, ma nel mondo) è diventata il luogo più significativo della fronda laburista. Come si è avuto modo di dire Blair non ha trovato tanto una forte opposizione nella opposizione classica, quanto ne ha trovato nella sinistra laburista. Londra è governata dal 2000 da Ken Livingstone (non a caso detto "Ken il Rosso" non per il color dei suoi capelli) un uomo politico navigato, abile ed estremamente anti *new-labour*. Livingstone si è opposto tenacemente alle politiche britanniche negli ultimi venti, trent'anni sia *tory* che laburiste dell'ultim'ora; tenacemente in un paese in cui tutto il "privatizzabile" è stato privatizzato, Livingstone ha tenuto pubblico il famoso *tube* (la metropolitana). Ma la sfida che ha ingaggiato con Blair ha investito perfino terreni che certo esulano dalle competenze di un amministratore locale: la politica estera. Recentemente il controverso e pittoresco Presidente del Venezuela Hugo Chavez, anticapitalista, filocastrista, *socialista bolivariano*, si è recato in visita a Londra. Mentre il Primo Ministro neanche si degnava di riceverlo, Chavez veniva ricevuto in pompa magna dal sindaco. Continue inoltre sono state le sue critiche all'esecutivo, per l'appoggio fornito da questo agli USA, in Iraq, come ha indirizzato dure critiche agli israeliani, forse anche per ingraziarsi la folta comunità islamica londinese, specie quella di Finsbury Park. Nel 2008, Livingstone è stato battuto dal conservatore Boris Johnson

- Il Galles

Il *Government of Wales Act* del 1998 (d'ora in avanti GWA) prevede un'Assemblea nazionale eletta ogni 4 anni composta composta da 60 membri (eletti con sistema simile a quello scozzese) con il compito di elaborare politiche e prendere decisioni in specifici settori. Il GWA conferisce potere solo in particolari *policy areas*, e per i *Welsh Executive non-departmental public bodies* (ENDPBs cioè i *quangos*) finanziate e formate dal governo, vale a dire la *Welsh Health*

³⁹⁸ A. Zorzi Giustiniani, *op.cit.*,

³⁹⁹ V. M. Loughin, *Legality and locality: The Role of Law in Central-Local Government Relations*, p. 118 Oxford Press University in Leyland, *cit.*, p.331

³⁹⁹ *Ibidem*, p.18

Authorities e il *Welsh Tourist Board*, *Welsh Development Agency*, ecc. L'assemblea esercita poteri di controllo sul governo e sui *quangos*. Sulla questione dei ENDPBs in Galles occorre soffermarsi. I *quangos* in questa parte del Regno Unito hanno conservato un peso economico più forte rispetto alle altre parti, non a caso il controllo e la gestione su di essi dell'assemblea devoluta gallese rappresenta di gran lunga il potere più importante. Nel luglio del 2004 il capo dell'esecutivo gallese Rhodri Morgan annunciava la probabile abolizione di due dei tre enti sopramenzionati e il trasferimento delle loro funzioni ad organi politici. Sono destinati alla abolizione anche il *Welsh Language Board*, il *The Qualification and Curriculum Authority* (ACCAC), e l'*Health Professions Wales*, inoltre l'*Art Council of Wales*, the *Sport Council for Wales* e il *Countryside Council for Wales*, sono destinati a perdere competenze in modo significativo⁴⁰⁰. Diversamente dal parlamento scozzese, il Galles non ha il potere di adottare la legislazione primaria non rivendicata neanche dal partito nazionalista *Plaid Cymru*, può emanare una normazione secondaria in ambito amministrativo (*cd executive devolution*)⁴⁰¹ né ha poteri in ambito fiscale, come in Scozia il governo devoluto gallese dipende da Westminster ed è basata sulla *Barnett block grant Formula*⁴⁰². L'autonomia di Scozia e Galles riposa in 2 documenti politici ben precisi i *White Papers*⁴⁰³ di Tony Blair.

- L'Irlanda del Nord

⁴⁰⁰ Micheal Cole, *Asymmetrical Public Accountability: The National Assembly for Wales, questions and quangos* The Political Quarterly, Vol. 77 No 1 2006

⁴⁰¹ A. Zorzi Giustiniani, op.cit. p. 315

⁴⁰² P. Leyland, op.cit., pp. 14-15

⁴⁰³ Intitolati rispettivamente *Scotland's Parliament e A Voice for Wales. The Government's Proposals for a Welsh Assembly* del 1997, in Zorzi Giustiniani, cit., p.309

I rapporti fra Irlanda ed Inghilterra, sono stati a dir poco burrascosi e sono sfociati nel secolo passato, in una strisciante guerra civile e in episodi di terrorismo di cui facciamo il punto solo brevemente.

Solo per rimanere alle vicende del secolo scorso si ricorda che il liberale Lloyd George siglò con lo *Sinn Féin* il partito indipendentista l' *Anglo-Irish Treaty* nel 1921, che portò alla creazione nel sud dell'Irlanda, di un *Irish Free State* con uno *status* di *dominion* simile a quello del Canada. Da quella data l'Ulster ha un proprio parlamento solo per poche materie subordinato a Westminster, con sede stabile a *Stormont* (Belfast) insediato con il *Government of Ireland Act* del 1920. L' *Irish Free State*, diviene Stato sovrano con il *Republic of Ireland Act* del 1949 (Ovviamente in questo caso l'impostazione Britannica e quella irlandese divergono: difatti gli irlandesi sostengono che l'*Eire* sarebbe uscita dal *Commonwealth* nel 1937 con il varo della nuova costituzione irlandese)⁴⁰⁴. Il dopoguerra è costellato di violenze. Sullo sfondo la comunità cattolica – assoluta maggioranza nell'*Eire*, ma minoranza sebbene consistente relativamente nell'Ulster – si sente sempre più emarginata e sempre più derelitta. Il precario equilibrio si rompe nel 1972 quando il Primo Ministro Heath, dopo anni di violenza in particolare dopo la *Bloody Sunday* (episodio riportato in celebri ballate di gruppi pop music) abroga la legge del 1920 (*supra*), revocandone l'autonomia. A questo punto la scena viene presa dagli *orangisti* accanitamente fedele alla Corona, che non disdegna per la lotta politica l'uso delle armi, e L' *IRA, Irish Republican Army*, organizzazione politico-terroristica che persegue l'unificazione politica dell'isola, protagonista di attentati clamorosi come quello a Brighton che aveva per obiettivo (mancato) Margaret Thatcher (*infra* § 2). Dopo 26 anni di *direct rule*, si arriva agli storici *Accordi del Venerdì Santo* (*Good Friday Agreement*) del 10 aprile 1998, il cui contenuto si traduceva in leggi come il *Northern Ireland Act*, e il *Northern Ireland (Elections) Act* dopo lo svolgimento di un *referendum* da svolgersi simultaneamente in tutta l'isola *Eire* ed Ulster, che ha avuto esito positivo.

Il *Northern Ireland Act* prevede un'assemblea eletta direttamente, composta da 104 eletti ogni 4 anni, con il metodo del *singolo voto trasferibile* (STV), basato sulla *formula di Hare*, mutuato dalla Repubblica d'Irlanda.

L' STV o voto alternativo trasferibile è adottato in Australia Ma vi è una differenza con quest'ultimo paese. L'Australia appartiene comunque alla famiglia dei sistemi elettorali maggioritari con *constituency* uninominale. Il singolo voto trasferibile con annesso meccanismo del *voting point* (*infra* Cap. II § 4) rimarca una leggera (o pesante a seconda dei punti di vista) differenza rispetto al sistema classico FPTP di USA, GB e Canada a cui pure l'Australia appartiene. In Irlanda tale sistema riposa invece in un *proportional representation* (PR). Le circoscrizioni elettorali sono plurinomiali ma non ampie, generalmente da 3 a 5-6 seggi. Il quoziente per essere eletti si ottiene facendo il rapporto fra il numero dei voti validamente espressi e i seggi in palio in quella circoscrizione, più uno. Se il numero di candidati eletti con *prima preferenza* è inferiore al numero di seggi da assegnare, si contano le *seconde preferenze* dei candidati eliminati perché non raggiungevano il quoziente elettorale stabilito con le prime *preferenze* (*voting point*) e così di seguito fin quando tutti i seggi non vengono assegnati.

⁴⁰⁴ D.G. Morgan, *Lineamenti di diritto costituzionale irlandese*, p. 46 e ss, Giappichelli 1998, per brevi cenni sulla vicenda e sulla storia costituzionale irlandese a partire dal 1920

La legislazione adottata dall'assemblea richiede la sanzione regia. Essa comprende tutte le materie ad eccezione di quelle *inderogabili* (*entrenched matters*) comprendenti le materie aventi rilievo costituzionale, e delle *materie escluse* (*excepted matters*, cioè a titolo esemplificativo moneta, difesa, ecc.) Per soddisfare le aspirazioni nazionalistiche che puntano a un'unificazione dell'Irlanda, il sistema di governo è collegato a quello della Repubblica d'Irlanda, ma anche al Regno Unito, per placare il timore degli *Unionists*⁴⁰⁵. Vediamo in che modo. Il *North-South Ministerial Council* riunisce membri dell'esecutivo nord-irlandese e rappresentanti del governo dell'Eire. Il *British-Irish Council*, è composto da funzionari nord-irlandese e britannico avente lo scopo di raccordare le politiche pubbliche a livello regionale e centrale⁴⁰⁶.

- La Scozia

Veniamo ora alla nazione devoluta più importante. Più importante relativamente al tema che stiamo trattando ossia l'autonomismo, che nel caso della Scozia è realmente più marcato. Dal 1 luglio 1999, grazie allo *Scotland Act* del 1998 e al *referendum* approvativi che stavolta ha avuto esito positivo a differenza di quello del passato (*infra* § 5) *Holyrood* è un parlamento degno di questo nome.

A stemperare ogni romanticismo va precisato che il parlamento scozzese attuale è ben diverso da quello operante nel periodo pre-unione trattandosi di un corpo legislativo come subordinato a Westminster⁴⁰⁷. Quanto ad *Holyrood* è il toponimo che sta al parlamento scozzese come Westminster sta a quello britannico.

Il parlamento scozzese di gran lunga più poteri rispetto alle assemblee delle altre nazioni del Regno, specie dall'Inghilterra dal momento che «unlike da

⁴⁰⁵ P.Leyland, *op.cit.*, p.16

⁴⁰⁶ A. Zorzi Giustiniani, *op.cit.*

⁴⁰⁷ Ilenia Ruggiu, *Le politiche della devolution scozzese: unus rex unus grex una lex?* Le Regioni a XXXII n. 6

Westminster» era l'aspirazione⁴⁰⁸. Lo *Scotland Act* (d'ora in avanti SA) prevede che il Parlamento sia composto da 129 membri (MSPs) eletti con l'*additional member system of election*. Questo sistema che non permette il bipartitismo secco, ma una coalizione di partiti, ha come conseguenza il fatto che il *First Minister* - e di uso questa locuzione al posto del classico *Prime Minister* - e non abbia quell'investitura parlamentare tipica del modello Westminster. Quindi non è un *premierato*⁴⁰⁹.

Tale sistema di cui si è già parlato relativamente alle elezioni della GLA (vedi *supra*). L'SA stabilisce che ogni elettore ha 2 voti. Il primo voto serve per scegliere il rappresentante del collegio, il secondo il partito politico, sulla base di liste concorrenti. I seggi regionali sono assegnati in base alla *formula* in uso in Irlanda. Non sono previste soglie di sbarramento.

La nomina del *First Minister* è soggetta ad approvazione regia. Egli provvede alla nomina dei ministri. Il parlamento scozzese è titolare di potestà legislativa primaria nelle *devolved matters*, che includono *inter alia* sanità, istruzione, formazione professionale, enti locali, edilizia, sviluppo economico, diritto civile e penale, trasporti, pesche, foreste, sport, cultura, ed arti. Londra conserva *competenza esclusiva* in materia costituzionale, politica estera, sicurezza nazionale, moneta, ecc. Il legislatore «costituzionale» ha preferito enumerare solo le competenze riservate al legislatore statale (cd *reserved matters*), cosicché risultano di pertinenze del legislatore scozzese le materie residue⁴¹⁰. Qui si ravvisa una forte differenza nei confronti per esempio del Galles, dove sono le materie oggetto di devoluzione analiticamente enumerate⁴¹¹. Ciò che tutela Edimburgo dalle ingerenze di Londra è la *Sewel convention* (dal nome del suo proponente

⁴⁰⁸ Ilenia Ruggiu, *Aspetti recenti della devolution nel Regno Unito: uno Stato territoriale «a metà» tra occasionalismo riformista, asimmetria e pax partitica*. Le Regioni a XXXIII, n 6 2005

⁴⁰⁹ A. Zorzi Giustiniani, *op.cit.* p. 313

⁴¹⁰ *Ibidem*

⁴¹¹ *Ibidem* p. 317

Lord Sewel). Essa è una convenzione in base alla quale Westminster si è assunta l'impegno di non legiferare in materie devolute senza aver ottenuto preventivamente il consenso del parlamento scozzese. *Sewel convention* a parte si è sviluppato un modello cooperativo al momento assai fruttuoso fra potere centrale e potere scozzese e gallese. Modello cooperativo fatto di *Memorandum of Understanding*, o di *concordats*, documenti «vincolanti solo in punto d'onore»⁴¹², che prescrivono obblighi di informazione e formule di risoluzione delle dispute, proprio in quelle materie non suscettibile di creare controversie (*minor non controversial legislation*⁴¹³) anche attraverso il *Joint Ministerial Committee* – l'*alter ego* della nostra conferenza Stato-Regioni⁴¹⁴–. Tali documenti compongono la *soft law* (vedi anche paragrafo precedente). I *concordats* o altre *sub-rules* sono emersi abbastanza di recente in tale processo e «rappresentano un ulteriore gradino sulla strada della creazione di *bureaucratic law*»⁴¹⁵.

Il motivo per il quale alla Scozia è stata concessa una “vera” devoluzione riposa nella storia e nelle leggi della Scozia stessa. Il legame con L'Inghilterra si stabilì quando Giacomo VI Stuart si proclamò *Emperor of the whole island of Britain*. Si realizzò in pratica una *unione personale* tra i regni di Scozia e d'Inghilterra. Dopo l'*Act of settlement* del 1701, la Scozia fu posta di fronte all'alternativa di separare le sue sorti dall' Inghilterra, optando per un Sovrano Stuart piuttosto che per un Hannover, ovvero di unificare il *proprio parlamento con quello di Westminster*. Si scelse la seconda soluzione, entrambi i parlamenti votarono un identico atto, l'*Act of Union* del 1707. L'accordo non fu accolto con grande entusiasmo, si diffuse l'opinione che il paese fosse stato svenduto all'Inghilterra. In realtà la Scozia manteneva la propria chiesa presbiteriana *Church of Scotland*, il proprio sistema scolastico⁴¹⁶, ma soprattutto manteneva il proprio diritto. Lo *scottish legal system* è un' isola normativa rispetto ai due sistemi di riferimento nel mondo occidentale, definito come «an original amalgam of roman law, feudal law and native customary law»⁴¹⁷ Su questo sub-strato si instauravano in virtù dell'unione con Westminster, le regole della *common law*.

⁴¹² I. Ruggiu, *Aspetti recenti della devolution nel Regno Unito* cit. p.1165

⁴¹³ I. Ruggiu, *Le politiche della devolution scozzese* cit. p. 1288

⁴¹⁴ *Ibidem*, p. 1293

⁴¹⁵ Rawlings, *Concordats and Constitution in Law Quarterly Review* 2000 in Leyland, *op.cit*

⁴¹⁶ Zorzi Giustiniani, *op.cit.* pp. 300-301

⁴¹⁷ M.C. Meston, W.D.H. Sellar, Lord Cooper. *The Scottish legal tradition* Edimburgh 1991, p. 69 in Ruggiu, *Le politiche della devolution scozzese* cit. p. 1282

Dopo questo *excursus* nell'evoluzione devolutiva, nel Regno Unito, ci chiediamo: tutto rosa e fiori? Pur essendo assai apprezzata in dottrina vi sono ombre sui risultati politici. Il primo elemento né negativo né positivo è la classificazione. Il Regno Unito è uno Stato dal punto di vista del decentramento non chiaramente definibile vista il carattere asimmetrico della sua devoluzione. Primo caso nella storia del regionalismo e del federalismo, ci troviamo di fronte ad uno Stato regionale «a metà»: l'assenza di *devolution* nei riguardi dell'Inghilterra, fa sì che vi sia uno Stato in parte regionalizzato e quasi-federale, in parte unitario con mero decentramento amministrativo⁴¹⁸. Proprio da questa asimmetria è scaturito un importante effetto collaterale: la *West Lothian Question*.

Così definita perché sollevata – per la prima volta in occasione dell'allora fallita approvazione dello *Scotland Act* (infra § 5) del 1978 – da un deputato del collegio della contea inglese del West Lothian, Tom Dalyell. Questi aveva osservato che – *devolution* – sarebbe stato iniquo che un parlamentare nazionale scozzese avesse potuto continuare a votare Westminster su quelle decisioni adottate in materia devoluta nei riguardi della sola Inghilterra. In tal modo si sarebbe infranto il principio di reciprocità, visto che i rappresentanti inglesi non avrebbero avuto alcuna voce in capitolo sulla stessa materia nei parlamenti regionali cui questa era stata devoluta.⁴¹⁹

Il conflitto ha toccato il suo apice quando nel 2003 il parlamento di Londra ha avuto difficoltà ad approvare due leggi in materia di sanità e di tasse universitarie (due materie devolute) da applicare nel solo territorio inglese a causa del voto contrario di alcuni parlamentari scozzesi ostili all'iniziativa. I principi della rappresentanza politica ci insegnano che il parlamentare rappresenta la nazione e incarna interessi regionali generali, tuttavia con il consueto pragmatismo inglese questa risposta non è bastata a placare gli animi. Lo slogan «*english votes for english laws*» (voti inglesi per leggi inglesi) è divenuto l'emblema di un territorio che, sia pure, avendo rifiutato la *devolution* (*supra*) non voleva subire

⁴¹⁸ Ruggiu, *Aspetti recenti della devolution nel Regno Unito cit.* p.1159

⁴¹⁹ *Ibidem*, p. 1161-1162

penalizzazioni. Lo *Scottish Parliament (constituencies) Act* stabilendo una riduzione di 13 seggi della Scozia a Westminster⁴²⁰. Lo slogan «*english votes for english laws*» è stato fatto proprio anche da leaders *tories* come Hague e Howard⁴²¹. Con questo introduciamo la questione della *pax laburista*. Le regioni devolute ad hanno visto al governo talvolta soli, talvolta in governo di coalizione, i laburisti. Dal '97 ininterrottamente a Westminster, talvolta con maggioranze “bulgare” i laburisti governano. Vi è stata una naturale sintonia fra centro e periferia. Cosa accadrà quando a Londra torneranno i conservatori e contemporaneamente a Cardiff o a *Holyroad* i partiti autonomisti diverranno più forti e più condizionanti grazie al fatto che tali parlamenti vengono ormai eletti con sistemi elettorali misti ? Forti problemi si sono già manifestati in Irlanda del Nord dove il processo devolutivo è sospeso da anni, visto il perdurare dello scontro politico (e non solo) fra protestanti e cattolici. Quel che appare sorprendente quando si studia il Regno Unito, e che esso appare in ogni campo un sistema ibrido. A partire dalla costituzione essa è una costituzione mutante (*changing constitution*). Il Regno Unito non ha ancora un «giudice delle leggi», una Corte Suprema come negli Stati Uniti, una Corte Costituzionale come l'Italia, ma al tempo stesso non sarebbe del tutto corretto dire che non esiste il sindacato di legittimità costituzionale, dal momento che è stato approvato lo *Human Right Act*. Fra l'altro ha istituito una Supreme Court, che ha le tipiche funzioni delle Corti costituzionali, in merito ai conflitti di competenza fra stato e regioni. Con questo ci introduciamo alla devoluzione. Per adesso la dottrina sembra dare un giudizio positivo degli *Acts* del '98, pur tuttavia non mancano problemi, ed inoltre

⁴²⁰ *Ibidem*

⁴²¹ Leyland, *op.cit.* p. 24

oggi il Regno Unito non è soggetto chiaramente definibile. Stato unitario o Stato composto ? Né l'uno né l'altro forse. Se di Stato federale si vuole parlare, questa espressione può essere riferita solo alla Scozia, e quindi uno Stato federale asimmetrico o quasi federale. Per l'Irlanda si può parlare di ampia autonomia, per il Galles solo di ampia autonomia amministrativa. L'Inghilterra, e rimasta fedele alla "cornice" del *self-government* pur in un quadro riveduto e corretto. Anche il sistema westminister non è più fedele a se stesso, perché le principali caratteristiche che lo compongono sembrano mutare. Pensiamo al sistema elettorale. La Gran Bretagna rimane la patria del *plurality system* ma i britannici votano con quel sistema solo per il rinnovo di Westminister, di sicuro comunque l'elezione più importante. Per le elezioni europee si vota col sistema proporzionale puro (storicamente bassa affluenza alle urne, anche perché tale sistema non sembra avere seguito presso gli elettori). Nelle regioni devolute come per la GLA, si fa ricorso ai sistemi misti, che hanno corretto in senso proporzionale la rappresentanza. Questo nel medio e nel lungo termine potrebbe togliere potere ai laburisti ed ai conservatori, far nascere seriamente un sistema di "terzi partiti" in "periferia" capaci di condizionare da lontano Westminister e Whitehall. Non ci ripetiamo sul cambiamento di pelle, ma anche di «anima» del socialismo inglese. Forse il partito laburista non è neanche più definibile come socialista, visti gli ultimi dieci anni. In futuro vedremo – magari dopo una sconfitta elettorale che lo mandi all'opposizione – se il partito tornerà almeno come spirito alle origini o sarà questa la frontiera del progressismo a livello mondiale. Ora il governo Brown, vista la spaventosa crisi finanziaria ha operato tutta una serie di "criptonazionalizzazione" specie nel settore bancario. Ma non

sembra essere una scelta ideologica o programmatica, ma solo una scelta di necessità dettata dagli eventi. Poi vi è la burocrazia. La burocrazia britannica era antitetica alla burocrazia americana, due strutture che rappresentano l'essenza della tesi di dottorato. Per gli studiosi dell'amministrazione, Stati Uniti e Gran Bretagna, in tante cose simili ed uniti, (lingua, ordinamento giuridico, sistema elettorale e politico, quadro geopolitico) hanno rappresentato modelli del tutto alternativi. Concorso pubblico contro reclutamento attraverso *agency*, merito contro clientela, neutralità contro politicizzazione, dilettante che impara facendo contro manager pubblico e professionale, spersonalizzazione del rapporto di lavoro contro rapporto basato su relazione fiduciaria, progressione di carriera nel per merito e soprattutto per anzianità contro *high fliers* provenienti dal settore privato, centralità del ministero contro *agencification*, sapere umanistico contro conoscenza scientifica, lealtà al governo (quale che sia) contro lealtà al partito (perché al governo), ecc. Abbiamo detto la burocrazia britannica «era» antitetica. Non possiamo dire la burocrazia britannica «è» antitetica alla burocrazia americana. La struttura del *civil service* (analizzata nel terzo capitolo) non è stata smantellata, ma è stata affiancata da una sorta di diverso *civil service* assai simile al modello americano *public administration* (analizzata nel quarto capitolo). Così l'amministrazione britannica è stata ed è "inquinata" da elementi oltre che tutto estranei, avversi alla sua tradizione. Beninteso il modello originario non è stato del tutto abbandonato, ma si indebolito, si è come dire "sbiadito" vista la "convivenza" con un altro sistema alternativo. Il sistema burocratico come pure quello politico più in generale (*supra*) sono un ibrido, forse sono una spia di una crisi d'identità. Ma questo non è un problema (se di

problema si può parlare) dei sudditi britannici, *mutatis mutandis*, anche la Francia ha analoghi problemi con la propria burocrazia, in un paese in cui l'amministrazione godeva di un prestigio in patria e all'estero senza eguali. Anche in Italia nonostante diverse le diverse riforme politico-amministrative (puntualmente deludenti nei risultati) non hanno risolto i mali della nostra burocrazia (e democrazia) forse addirittura ne hanno portato di nuovi. Al momento non è possibile definire se il Regno Unito continuerà la progressiva "americanizzazione" della suo apparato amministrativo, ma anche del suo sistema politico (presidenzializzazione della carica di *Prime Minister*, *New Labour* sempre più somigliante al partito democratico americano, in tema di economia e *welfare*, federalismo) o ci sarà un ripensamento, visti i limiti ed i problemi che comporta la sua esportabilità.

PARTE SECONDA

POLITICA E BUROCRAZIA NEGLI STATI UNITI

Capitolo I

ORIGINE E SVILUPPO DELLO *SPOILS SYSTEM*

1. *Introduzione*

La nascita di una amministrazione di uno Stato è intimamente legata alla nascita dello Stato stesso. Non possiamo certo rivedere interamente le vicende che portarono alla fondazione delle colonie e all'indipendenza in quanto non è di questo che dobbiamo trattare, pur tuttavia iniziamo il nostro *excursus* nell'amministrazione americana partendo da quello che fu un punto di frizione molto forte fra colonie e madre patria: le *Townshend Acts* dal nome dell'allora *exchequer* britannico. Tali leggi (siamo nel 1767) riguardavano nuove norme fiscali e una riforma della pubblica amministrazione. Con le prime Londra decide di sfidare i coloni e stabilisce tasse sull'*import* di alcuni prodotti provenienti dalla madre patria quali il tè. Tuttavia, più che le nuove imposizioni fiscali, influisce sul destino dell'impero britannico la legge di riordino della pubblica amministrazione nelle colonie. Londra, infatti, compie un tentativo di rientrare nel controllo della gestione della cosa pubblica sollevando dagli uffici coloni o gente residente da troppo tempo. Gli uffici giudiziari e delle entrate dimissionavano il personale in servizio, assumendo nuovo personale, per lo più proveniente dalla Scozia. E' chiaro che uno dei fini di queste disposizioni era quello di creare una burocrazia più fedele alla madrepatria, vista l'aria che tirava oltre oceano. Difficile anche sotto il profilo costituzionale per i *Sons of Liberty* (Figli della libertà) contestare la competenza di Westminster, in materia di dazi, mentre la riforma della pubblica

amministrazione si prestava più facilmente alla contestazione. Essa andava ad incidere sulla competenza interna sottraendo ad essa non solo la regolamentazione dell'imposizione, e soprattutto sottraeva alle colonie la selezione e la supervisione dei funzionari.

Altre provvedimenti negli anni seguenti andarono ad intaccare l'autonomia delle colonie. Provvedimenti passati alla storia come le *leggi coercitive* (*Boston Port Act*, la *Massachusetts Government and Administration of Justice* e la *Quatering Act*). Con l'emanazione delle leggi coercitive diviene palese che la Corona non intende riconoscere ai coloni che vivono in America diritti politici che invece riconosce a coloro che sono rimasti in Gran Bretagna, né tanto meno quest'ultima intende rinunciare alla potestà sulle colonie stesse. I coloni si ribellano a Londra non tanto perché desiderosi di indipendenza o perché il governo sia dispotico, ma perché lamentano la carenza di rappresentanza delle proprie istanze. Volevano che si affermasse il principio già affermatosi in Gran Bretagna «*no taxation without representation*». Da qui fu un susseguirsi di iniziative politiche, ormai intrecciati con ostilità militari aperte con la madrepatria, fra i quali ricordiamo solo i più importanti cioè il *primo* e il *secondo congresso continentale* che porteranno alla stesura della dichiarazione d'indipendenza del 4 luglio del 1776. La *Dichiarazione di indipendenza* preparata da Franklin, Adams, Jefferson, e sottoscritta da 56 rappresentanti di tutte le colonie fondò sul diritto la legittimità dell'insurrezione e proclamò un sistema di valori che ancora oggi costituisce la base della filosofia politica dei cittadini americani. L'importanza del documento sta nella proclamazione di alcuni principi fondanti la nuova entità politica:

« Riteniamo assiomatiche queste verità: che tutti gli uomini furono creati uguali; che, dal loro Creatore, hanno ricevuto in dote certi diritti inalienabili, fra i quali

sono la vita, la libertà ed il conseguimento della felicità. Che per tutelare questi diritti vengono istituiti fra gli uomini dei governi, che traggono il loro legittimo potere dal consenso dei governanti, e che ogni volta che una forma di governo si dimostrerà di ostacolo al raggiungimento di questi scopi, il popolo avrà il diritto di modificarla o di abolirla...»

A guerra in corso con l'Inghilterra, il congresso alcuni anni dopo approva gli *Articoli di Confederazione*. Essi entrano in vigore - nel marzo del 1781 - dopo la ratifica di ciascuno Stato. Le colonie formano una confederazione caratterizzata dalla forma assembleare dato che il Congresso Continentale è depositario del potere legislativo, come di quello esecutivo della Confederazione, mentre nei neo-Stati si ritrova la originaria sovranità che deriva dal popolo.

Gli americani che uscivano vittoriosi dalla guerra, una volta terminato lo sforzo militare, rischiano di rimanere travolti dal disordine e dall'anarchia. Il vero problema politico del governo dei 13 Stati era tutto da risolvere in quanto il Congresso Continentale non costituiva un vero e proprio potere e non rappresentava un'autorità centrale in senso vero e proprio. La clausola dell'unanimità negli *Articoli di Confederazione* paralizzava qualsiasi decisione importante: esecuzione dei trattati, il rimborso dei prestiti di guerra, e i negoziati commerciali. Di conseguenza la situazione interna si andava disgregando: le spese superavano le entrate, i debiti crescevano e la moneta s'inflazionava, l'esercito si dissolveva, i soldati si ammutinavano, ecc. Era evidente che l'indipendenza non aveva creato né uno Stato né una nazione in modo completo⁴²².

L'esperienza coloniale ha convinto gli ex sudditi della corona della opportunità di redigere un complesso di norme scritte fondate sulla volontà del popolo riconoscibile fonte superiore, una costituzione insomma. Qualcosa di ben più

⁴²² Massimo Teodori, *Storia degli Stati Uniti* pp. 17-18 Newton 1996

consistente degli *Articoli di Confederazione* in fondo niente di più che un patto di amicizia e difesa reciproca tra Stati sovrani (che peraltro si erano dati tutti una costituzione al momento dell'indipendenza) carente nella parte concernente la ripartizione delle competenze.

Nel maggio del 1787 i delegati dei 13 Stati riuniti a Philadelphia si riunirono nella convenzione di Philadelphia appunto per redigere una costituzione scritta. Alla convenzione partecipano 55 uomini di diversa estrazione intellettuale (scienziati, filosofi, amministratori, giuristi). I *Padri Fondatori* concordano sui principi fondamentali immortalati nel preambolo:

« Noi, popolo degli Stati Uniti, al fine di perfezionare la nostra Unione, garantire la giustizia assicurare la tranquillità all'interno, provvedere alla difesa comune promuovere il benessere generale, salvaguardare per noi e per i nostri posteri il bene delle libertà, poniamo in essere questa Costituzione quale ordinamento degli Stati Uniti d'America »

2. I poteri del Presidente e la funzione pubblica. Alle origini dello spoils system

La Costituzione non contiene indicazioni precise riguardanti la pubblica amministrazione, anzi i Padri fondatori non specificarono in modo chiaro il ruolo dell'amministrazione nel sistema di governo. Lo stesso termine di amministrazione non compare nel testo costituzionale, nel quale si fa riferimento solo agli *executive departments*, senza definire le funzioni e i possibili modelli di direzione e di controllo⁴²³.

Secondo il Bognetti l'ideologia liberale di cui è pervasa la Costituzione determina, che lo Stato si interessi quasi esclusivamente degli istituti di autonomia della

⁴²³ Guerino D'ignazio, *Politica e Amministrazione negli Stati Uniti d'America. Lo Stato amministrativo fra costituzione, leggi, giudici e prassi* p. 29-30 Giuffrè 2004

società civile prevedendo degli apparati pubblici molto ridotti. Aggiunge l'autore che lo Stato centrale nato a seguito della costituzione, disponeva soltanto di 3 dipartimenti (di Stato, della Guerra, del Tesoro), anche con l'aggiunta di altri ministeri (Marina, Poste, Interni), il loro personale non superava alcune centinaia.⁴²⁴

I poteri del Presidente degli Stati Uniti d'America sono di varia natura. Li troviamo in Costituzione fedelmente enumerati, come vi sono i cd *poteri impliciti*, i *poteri di emergenza* di cui parleremo più avanti. Il potere di nomina e di revoca dei funzionari pubblici e di altre cariche è esplicitamente sancito dalla costituzione. In essa troviamo alcuni riferimenti alla riforma del pubblico impiego dovuti sia all'esperienza coloniale che a quella maturata dopo la stipula dell'*Atto di Confederazione*⁴²⁵.

Importante è l'articolo II, sez. 2 par. 2 prevede che il presidente

«... potrà richiedere il parere per iscritto del principale funzionario di ciascuno dei dicasteri esecutivi su ogni argomento relativo ai compiti dei loro rispettivi uffici [...] designerà e, su parere e con il consenso del Senato, nominerà gli ambasciatori, gli altri diplomatici e i consoli, i giudici della Corte Suprema e tutti gli altri pubblici funzionari degli Stati Uniti, la cui nomina non sia altrimenti disposta con la presente Costituzione, e che debba essere stabilita con apposita legge, ma il Congresso può devolvere quelle nomine di funzionari di grado inferiore che riterrà opportuno al solo Presidente, alle Corti giudiziarie, ovvero ai capi dei singoli dicasteri».

Le procedure relative al potere di nomina si differenziano tra *officers* ed *inferior officers*. Determinare la differenza tra alti funzionari e funzionari di livello inferiore diventa, pertanto essenziale⁴²⁶.

L'articolo II, sezione 2, paragrafo 3, continua prevedendo

⁴²⁴ Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano* p. 84 Vol I To 1998 in D'ignazio, *cit.*

⁴²⁵ Jerry L. Mershaw, *I funzionari pubblici negli Stati Uniti*, In D'Alberti, *L'alta burocrazia* Bologna 1994

⁴²⁶ D'ignazio, *op.cit.*, p.88

«Il Presidente avrà il potere di assegnare la cariche che si rendessero vacanti nell'intervallo tra una sessione e l'altra del Senato, mediante nomine provvisorie, le quali avranno validità fino alla fine della sessione successiva».

La sezione 3 del medesimo articolo prescrive

« Il Presidente [...] riceverà gli ambasciatori ed altri diplomatici, avrà cura della piena osservanza delle leggi (*cd take care clause*) e sanzionerà la nomina di tutti i funzionari degli Stati Uniti».

Il *sistema delle spoglie* che caratterizza la burocrazia statunitense, si è così facilmente sviluppato, tanto da consolidarsi qualche decennio dopo con Jackson, perché la costituzione stessa ha costituito il terreno fertile affinché avvenisse questo sviluppo, dal momento che attribuisce al potere politico (il Presidente) esplicitamente il potere di nomina. Trattasi di un potere non illimitato, condiviso, (*advice and consent*) fatto oggetto di controllo in particolare da parte di un ramo del parlamento: il Senato.

La costituzione contiene previsioni specifiche per il potere di nomina ma non fornisce indicazioni per quello di revoca. I problemi sono sorti non tanto per i poteri di nomina dei funzionari ma soprattutto per l'ambito della discrezionalità concessa al Presidente per la revoca. I responsabili degli incarichi più importanti devono essere *at President's pleasure* e, quindi, devono mantenere la piena fiducia presidenziale. Ma a parte tali incarichi, il Presidente deve affidarsi, per l'attuazione di importanti politiche, ai fini della realizzazione del suo programma, anche a soggetti non scelti direttamente e quindi, non di sua completa fiducia⁴²⁷.

D'altra parte, le più importanti clausole della costituzione in materia di conferimento di cariche pubbliche sono state al centro di ripetuti contrasti tra il presidente e il congresso sul controllo da operarsi sulla nomina e sulla

⁴²⁷ *Ibidem*, pp.88-89

destituzione dei funzionari federali. Infatti, la prima disputa sorse quasi subito nel primo congresso, nel momento in cui esso provvedeva a costituire i dipartimenti dell'esecutivo, siamo nel 1789. Scoppiò un contrasto circa il modo in cui il ministro degli affari esteri o altri funzionari di quel dicastero potessero essere rimossi, e questo perché, mentre la costituzione aveva previsto che la nomina dei funzionari avvenisse con il parere e con il consenso del senato e che la nomina dei funzionari di livello inferiore avvenisse ad opera di altri organi secondo le direttive del congresso, essa non diceva nulla sulla loro rimozione, salvo che per la procedura d'*impeachment*. Una fazione estremista intervenuta nel dibattito sul ministero degli affari esteri avrebbe voluto limitare il potere di rimozione al caso dell'*impeachment*. All'altro estremo vi erano coloro che credevano che il silenzio della costituzione implicasse in materia un potere illimitato del capo dell'esecutivo di rimuovere qualunque funzionario, comunque fosse stato nominato.

Questo dibattito riaccese tutte le controversie ideologiche fra i federalisti con la loro idea di un capo dell'esecutivo forte, venne a confrontarsi ancora una volta con le preoccupazioni degli anti-federalisti i quali temevano sia il presidente che il senato e vedevano la camera come la sola vera rappresentante del popolo.

Alla fine la legge costitutiva del dipartimento degli affari esteri non si occupò della questione della rimozione, così come aveva fatto la costituzione. Ciò fu interpretato nel famoso *caso Myers* del 1926 come l'approvazione da parte del congresso di un potere pressoché illimitato di revoca attribuito al presidente in quanto parte delle sue prerogative costituzionali. La Corte Suprema ha riconosciuto il potere presidenziale di revocare un funzionario

dell'amministrazione nominato con l'*advice and consent*⁴²⁸. La singolarità di tale interpretazione emerse nove anni dopo, nel processo *Humphrey's Executor vs United States*, quando la Corte Suprema ritrattò gran parte di ciò che si era detto nel caso *Myers*⁴²⁹, dal momento che il potere presidenziale incontrava un limite se si trattava di una agenzia indipendente⁴³⁰. Questo non è un caso particolare. Le decisioni giudiziarie della Corte Suprema hanno spesso fatto rivoluzioni politiche negli Stati Uniti, assecondando o meno l'operato del governo federale. Il prevalere di una visione federalista piuttosto che un'altra ha dipeso proprio dalle sentenze della Corte che in un'epoca ha permesso l'estensione del potere (federale), in un'altra è stata gelosa custode dell'autonomia dei singoli stati. Analizzeremo quest'aspetto più avanti. Il dibattito sulla legge del 1789 che istituiva il dipartimento degli esteri, non risolse la questione che si trascinò a lungo.

Ciò che emerse realmente dal dibattito del 1789 fu la continua, di fatto ininterrotta, importanza della competizione politica tra il presidente e il congresso, in merito allo *status* dei funzionari americani.

Le nomine operate da George Washington furono certamente "politiche" nel senso che miravano ad un'ampia distribuzione geografica e tenevano conto delle opinioni dei membri del congresso, così come di quelle dei governatori degli stati. I principali requisiti che egli richiedeva per poter divenire titolari di un ufficio, il che sembra avvenne solo diciassette volte durante il suo intero mandato, lo fece per motivi legati al «carattere» o all'efficienza.

⁴²⁸ *Ibidem*, p. 70

⁴²⁹ Mershaw, pp. 47-48

⁴³⁰ D'ignazio, *op.cit.* p. 71

Anche se può sembrare che la lealtà alla costituzione poco abbia a che fare con la politica, una simile interpretazione non rende conto delle opinioni del tempo. Il dibattito politico fondamentale aveva allora per oggetto il significato da attribuire alla costituzione. Così per Washington e soprattutto per Adams che gli succedette, lealtà alla costituzione significava lealtà alla visione federalista della costituzione e pertanto il potere di nomina e di destituzione del presidente assunse significato politico pressoché fin dall'inizio. Tale politicizzazione fu pienamente evidente quando l'aver perso le elezioni presidenziali nel 1800 portò Adams ad operare un certo numero di nomine passate alla storia come le *nomine della mezzanotte*, intese ad assicurare la sopravvivenza dell'idea federalista nell'amministrazione dei democratici-repubblicani di Jefferson⁴³¹.

Ciò suscitò le lamentele di Jefferson, che diede il via ad una serie di destituzioni, revoche di quei federalisti che fossero titolari di un ufficio, le quali continuarono per tutto il corso della presidenza. Se paragoniamo il numero delle destituzioni effettuate da Jefferson con quelle di Jackson – quest'ultimo considerato "l'inventore" del noto *spoils system* – scopriamo che Jefferson destituì la stessa percentuale di funzionari federali di Jackson. La differenza stava – ed era una differenza consistente – nella natura delle nomine effettuate da Jefferson. I democratici-repubblicani erano più simili in certi aspetti ai federalisti di Washington, Adams, ed Hamilton, che ai democratici di Jackson. Jefferson è visto a volte come un radicale che credeva nel governo del popolo, le nomine da lui effettuate suggerivano una grande affinità con il punto di vista di Alexander Hamilton. Come Washington, Jefferson dava importanza al «carattere» e alla

⁴³¹ *Ibidem*,

competenza, il che agli inizi del diciannovesimo secolo si traduceva facilmente nella nomina di persone dotate di grandi mezzi finanziari.

Tuttavia, l'amministrazione dei gentiluomini della Virginia, Jefferson, Madison e Monroe, gettò le fondamenta della politica dell'attribuzione in base a valutazioni di parte delle cariche federali, che fu seguita dopo da Jackson⁴³². Jefferson sostituì i suoi federalisti con i demo-repubblicani per assicurarsi la lealtà dei membri del partito. Questo "*spoil system ante litteram*" riceve una ulteriore formalizzazione di carattere legale con *la legge dei quattro anni* del 1820. La legge fu patrocinata da William H. Crawford nell'ambito della sua campagna per la *nomination* alla presidenza, tale legge appunto pone un termine di 4 anni per la scadenza di quasi tutte le principali cariche del governo federale. Malgrado Monroe rimpiangesse di averla firmata *la legge dei quattro anni* risolse il problema che aveva tormentato Jefferson all'inizio del suo mandato, i presidenti avrebbero potuto ricompensare i propri sostenitori attribuendo loro delle cariche senza dover rimuovere i funzionari titolari.

Dopo alcuni anni vi sarà Jackson alla casa bianca, "inventore ufficiale" del *sistema delle spoglie*, nonché protagonista della nascita del partito democratico. A Jackson dedicheremo molto del nostro lavoro ma prima non possiamo esimerci dal tracciare un itinerario delle sentenze più importanti della Corte Suprema in merito all'uso e all'abuso dello *spoils system*, perché più della volontà dell'esecutivo o delle leggi del congresso, ha potuto allargare ma soprattutto restringere le maglie della politicizzazione della pubblica amministrazione le sentenze della *Supreme Court*. Abbiamo citato qualche riga sopra due importanti

⁴³² *Ibidem*, p. 49

pronunciamenti. Nel caso *Myers* - (*Myers v United States*, 272 U.S. 52-1926), la Corte distingue settori dell'amministrazione federale in cui gli organi sono soggetti alla supremazia gerarchica del Presidente, i cui capi egli può rimuovere per garanzia che il suo indirizzo politico si attui puntualmente⁴³³.

La Corte ha ondeggiato tra due distinte visioni del ruolo del Presidente nei confronti dell'amministrazione. Secondo un primo orientamento (*Myers* 1926), il Presidente è l'unico capo del potere esecutivo e detiene un'autorità esclusiva sull'amministrazione, si arriva alla conclusione che l'autorità delegata a questa si trasmette al presidente⁴³⁴. Lo *Chief Justice* dell'epoca Taft porta a sostegno della decisione della Corte Suprema l'idea di un organo esecutivo unitario e tale unitarietà non può essere erosa dai limiti imposti dal congresso che tendono alla creazione di un esecutivo collegiale, ipotesi rifiutata dai Padri fondatori⁴³⁵.

Quasi dieci anni dopo nel caso *Humphrey's Executor* (*Humphrey's Executor v United States* 295 U.S.602-1935) dimostra una visione più ristretta del potere presidenziale, in quanto ritiene che non rientra tra i poteri del Presidente la supervisione del potere delegato dal congresso alle autorità amministrative. Sembra emergere in questo caso una visione delle agenzie come costituzionalmente indipendenti dall'organo esecutivo. Le agenzie sono *arms* del congresso nell'esercizio di quello che la Corte chiama *quasi-judicial* e *quasi-legislative* potere amministrativo⁴³⁶. In *Humphrey's Executor v. United States*, la *Supreme Court* ha stabilito che il congresso può creare delle agenzie (indipendenti) in cui i vertici non sono soggetti al potere di revoca da parte del

⁴³³ *Ibidem*, p. 71

⁴³⁴ *Ibidem*, p. 84-85

⁴³⁵ *Ibidem*, p. 89

⁴³⁶ *Ibidem*, p. 85

Presidente, tranne che per giusta causa. Pertanto, nelle agenzie indipendenti si viene a creare una situazione singolare, in cui pur mantenendo il potere di nominare i vertici in capo al Presidente si limitano i poteri presidenziali di poter revocare tale incarico. Il caso riguarda la rimozione da parte del Presidente Roosevelt di un commissario della *Federal Trade Commission* prima della scadenza del mandato. La legge di istituzione dell'agenzia permette tale rimozione anticipata, ma soltanto per giusta causa. Roosevelt, invece, rimuove il commissario, omettendo di indicare la causa nello stesso atto di rimozione. La Corte Suprema stabilisce che la rimozione è illegittima in quanto le agenzie indipendenti non sono soggette ad un controllo diretto del Presidente e la rimozione non può avvenire soltanto perché l'attività contrasta con l'indirizzo presidenziale. Tale interpretazione della Corte Suprema, peraltro ratificata in seguito, rappresenta anche la conseguenza del contesto storico in cui la Corte si è trovata a decidere questo caso. Infatti al momento di tale decisione gli scontri con il Presidente sono giunti ad un livello molto alto. La Corte Suprema preoccupata notevolmente dei poteri presidenziali in quel periodo cerca in ogni caso di limitare tali poteri. Nel caso *Humphrey's Executor*, la Corte Suprema stabilisce che la *Federal Trade Commission* non occupa una posizione all'interno dell'amministrazione dipendente dell'organo esecutivo e che tale agenzia non esercita funzioni collegabili esclusivamente ai poteri che la costituzione affida al Presidente come organo esecutivo, dal momento che esercita anche ampi poteri quasi-legislativi e quasi-giudiziari⁴³⁷; il congresso creando tali organi doveva

⁴³⁷ *Ibidem*, pp. 70-71

garantire ai membri degli stessi la permanenza in carica e proteggerli da rimozione fondate sulla volontà del Presidente⁴³⁸.

La giurisprudenza costituzionale ha continuato ad oscillare fra queste due tendenze quella di un rafforzamento o di un indebolimento del potere presidenziale sulle nomine e soprattutto sulla revoca dei funzionari, sulla (de)politicizzazione del lavoro pubblico (casi *Pickering*, *United Public Workers*, *National Association of Letter Carriers*), e sul potere d'intervento sulle *policies* delle agenzie da parte dell'esecutivo e del legislativo (casi *Chadda*, *Mistretta*, *Buckley*, ecc) di cui parleremo approfonditamente quando tratteremo del rapporto tra la burocrazia delle *commissions* e le istituzioni politiche.

Per tornare allo stretto tema dello *spoils system*, esso è una pratica che ha trovato sempre maggiori ostacoli nelle sentenze della Corte Suprema, sfociano addirittura in una pronuncia di incostituzionalità. Ci riferiamo ad *Elrod v. Burns* (427 U.S. 327-1976) dove la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità del sistema nel caso in cui fosse stato applicato a cariche pubbliche non direttive. I profili costituzionali del *patronage* sono stato oggetto di una successiva sentenza *Branti v. Finkel* (100 S.Ct.1287-1980), in cui si conferisce una statura costituzionale alla depoliticizzazione del pubblico impiego e si dichiara incostituzionale “*a practice as old as the Republic*”⁴³⁹.

I 2 casi citati hanno avuto il merito di porre il problema della legittimità costituzionale riguardante lo *spoils system*, che rappresenta un aspetto di notevole importanza nel processo di depoliticizzazione del rapporto di pubblico impiego.

⁴³⁸ Marshaw, *op.cit.*, p.69

⁴³⁹ J.Rabin J.S. Bowman, *Politics and Administration*, p. 109 NY 1984 in D'ignazio, *cit.*

Un altro duro colpo al potere di revoca del presidente arriva con la sentenza *Morrison v. Olson* del 1988 (487 U.S. ,654) dove si è ritenuto che, nel caso dell'istituzione di un procuratore speciale con compiti di indagini nei confronti degli ufficiali federali (incluso il presidente) nominato dal Presidente con l'*advice and consent* del Senato, non possa trovare applicazione il potere presidenziale di tale soggetto. Il potere presidenziale di revoca è limitato anche se la funzione del procuratore speciale riguarda l'amministrazione della giustizia, che è compresa nelle competenze che fanno capo all'esecutivo. Nel suo *dissent*, Justice Scalia ammonisce, però, che in questo modo si compromette l'unità dell'organo esecutivo⁴⁴⁰.

3. *Il potere esecutivo*

Secondo l'articolo II della costituzione, il Presidente è investito del potere esecutivo. Il presidente svolge funzioni che nel nostro paese ad esempio sono propri di organi Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio, in quanto è sia Capo del Governo che Capo dello Stato. La forma di governo adottata negli Stati Uniti è caratterizzata dall'assenza del rapporto fiduciario tra potere esecutivo e potere legislativo. Il Presidente è responsabile verso il popolo ed il governo lo è verso di lui. I poteri dello Stato sono indipendenti l'uno dall'altro come indipendente è la magistratura. Tutti e tre sono elettivi tranne qualche eccezione all'interno del potere giudiziario. La separazione tra il potere esecutivo, quello legislativo e quello giudiziario vale tanto a livello federale quanto a livello di governi statali.

⁴⁴⁰ Boggetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano* p. 266 in D'ignazio, *cit.*

L'articolo II enuncia, i requisiti di eleggibilità, l'indennità, la cessazione dalla carica, e soprattutto i poteri presidenziali ecc.

Relativamente ai requisiti di eleggibilità la costituzione prescrive «...Nessuna persona, che non sia cittadino degli Stati Uniti [...] potrà essere eleggibile alla carica di Presidente né potrà essere eleggibile a tale carica chi non abbia raggiunto l'età di 35 anni e non sia residente negli Stati Uniti da 14 anni ...»

Durata e limiti del mandato presidenziale sono posti in Costituzione.

«Al Presidente degli Stati Uniti sarà conferito il potere esecutivo. Egli rimarrà in carica per un periodo di 4 anni [...] ». In seguito In seguito all'introduzione nel 1951 del XXII emendamento «Nessuno potrà essere eletto per più di due volte alla carica presidenziale [...] ».

Precedentemente non vi erano limiti, F.D.Roosevelt venne eletto 4 volte consecutive.

E' di uso comune dire che negli Stati Uniti il Presidente è eletto dal popolo direttamente. In termini giuridici formali l'elezione del Presidente non è diretta ma bensì avviene tecnicamente attraverso lo *United States Electoral College* cioè il corpo speciale previsto dalla costituzione composto dagli i cosiddetti elettori presidenziali definiti *grandi elettori* che a loro volta sono eletti dai cittadini di ciascuno Stato. Di fatto è un voto per eleggere "gli elettori di un candidato", ovvero il cittadino votante non sceglie direttamente il candidato presidente, bensì il membro del collegio elettorale che a sua volta eleggerà direttamente il Presidente.

Il primo martedì successivo al primo lunedì di novembre di ogni 4 anni, i cittadini di ciascuno dei 50 Stati votano per i *grandi elettori* e indirettamente per il candidato presidenziale che i grandi elettori si impegnano a votare. Non sono previste sanzioni legali per il grande elettore che non onora l'impegno assunto con l'elettorato del proprio Stato di votare a presidente colui che in quello Stato ha

ottenuto il maggior numero di voti, pur avendo la Corte Suprema sentenziato in tal senso (*Ray v. Blair*).

Il nuovo presidente quindi non viene eletto il giorno di novembre in cui gli americani si recano alle urne, ma piuttosto nella seconda settimana di dicembre, dove negli uffici di governo di ciascun Stato si riunisce il Collegio elettorale per esprimere il proprio voto. Il Governatore dello Stato inoltra al congresso il verbale delle elezioni tenutesi in novembre e le schede espresse dai *grandi elettori* nell'elezione presidenziale. Il congresso dopo aver verificato le schede ed aver nominato lo *speaker* della Camera proclama il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti da parte dei *grandi elettori*. Il collegio elettorale presidenziale è tuttora disciplinato dal dettato costituzionale, secondo il quale ogni Stato dispone di un numero di *grandi elettori* pari alla somma dei propri senatori e dei propri rappresentanti al congresso (Articolo II Sez. 1). Attualmente il Collegio elettorale presidenziale è di 538, cioè il numero dei componenti della *House of representatives* 435 più i componenti del Senato 100 a cui si sommano i 3 elettori presidenziali previsti per il distretto dove ha sede il governo degli Stati Uniti *Distrect of Columbia* così come previsto dall'emendamento XXIII del 1961.

Ogni Stato “vale” un certo numero di voti elettorali. Si va dalla California che esprime 54 voti elettorali (2 senatori e 52 Rappresentanti) il massimo, mentre con Vermont e Delaware esprimono il minimo solo 3 voti elettorali (2 senatori 1 Rappresentante). Il candidato che a novembre conquista la maggioranza de voti popolari in uno stato conquista l'intero pacchetto dei “voti elettorali” espressi dai *Grandi elettori*.secondo il principio “il vincitore prende tutto”(Winner takes all).

Fanno eccezione il Nebraska (5 voti) e il Maine (4 voti) che hanno modificato il loro sistema elettorale in modo tale che la nomina degli elettori presidenziali possa essere suddivisa tra due o più candidati in base ai risultati elettorali distretto per distretto.

Per essere eletto è sufficiente raggiungere la maggioranza di 270 voti elettorali. Nel caso nessun candidato raggiunga il *quorum* dei 270 voti elettorali cosa probabile quando un terzo candidato ha ottenuto un importante seguito in alcuni stati con molti voti elettorali (come Texas e California).

L'emendamento XII del 1804 prescrive « ...Se nessun candidato raggiungesse la maggioranza, La Camera dei Rappresentanti sceglierà immediatamente il Presidente per scrutinio segreto, fra i tre candidati che avranno ottenuto per la Presidenza il maggior numero di voti. Ma in questa scelta del Presidente, i voti conterranno per Stato avendo la rappresentanza di ciascuno Stato un solo voto. Il numero legale per questo scrutinio sarà costituito dalla rappresentanza di due terzi degli Stati sarà necessaria per la scelta [...].»

Il meccanismo del collegio elettorale in cui si riflette la struttura federale degli Stati Uniti può portare una discrepanza tra il risultato del voto popolare e il voto dei *grandi elettori*.

E' possibile che un candidato ottenga la maggioranza nel voto popolare senza ottenere la maggioranza del voto elettorale, questo perché non si è riusciti conquistare un numero sufficiente di Stati in modo da acquisire la maggioranza del voto elettorale.

Le presidenziali del 2000 sono un vero e proprio un caso di scuola. L'allora vicepresidente democratico Al Gore (insignito di recente del premio Nobel per la pace) ottenne un maggior numero di voti popolari 50.992.335, rispetto a George W. Bush che ne aveva ottenuto qualche centinaio di migliaia in meno 50.455.156, eppure quest'ultimo è diventato presidente ottenendo la maggioranza nel voto elettorale (Bush 271 voti contro i 266 di Gore).

Determinante fu il prevalere del candidato repubblicano in Florida. Sebbene in questo Stato lo scarto fu dopo numerosi conteggi solo di poche migliaia di voti a favore di Bush, tutti i grandi elettori votarono poi per lui per il meccanismo della "doppia elezione" precedentemente illustrato.

Il sistema del collegio elettorale influisce non solo sull'esito del voto popolare, ma anche sul modo in cui vengono condotte le campagne presidenziali. Poiché gli Stati con una popolazione maggiore sono anche quelli che dispongono di un maggior numero di grandi elettori, i candidati alla Casa Bianca, proprio su questi

concentrano i loro sforzi al fine di conquistare il maggior numero di elettori presidenziali.

Ad un candidato interessa anche avere un solo voto in più rispetto al suo avversario in Stati come la California che ottenere il voto dell' intero elettorato nel Vermont o nel Delaware, poiché nel primo caso quel "voto popolare in più" significherebbe 54 grandi elettori obbligati a votare il candidato votato dalla maggioranza degli elettori, nel secondo caso anche un successo pieno negli Stati citati implica il voto di soli 3 grandi elettori.

Molti criticano questo sistema di elezione. C'è chi vorrebbe un'attribuzione dei voti degli Stati in maniera proporzionale ai voti popolari. Ma vi è addirittura chi ha avanzato la proposta di abolizione di questo sistema di elezione a doppio grado a favore di una elezione diretta del Presidente da parte del popolo. Ma tuttavia nelle sue contraddizioni il sistema resiste nel tempo. Riflette il carattere federativo degli Stati Uniti e al tempo stesso la specialità di ogni singolo Stato.

Il sistema di elezione è una attuazione del principio federale in quanto sono tecnicamente gli Stati a eleggere il Presidente e non il popolo, a riprova della volontà da parte dei costituenti di attribuire un ruolo determinante agli Stati. Inoltre il voto a "doppio grado" risponde all'esigenza di "rafforzare" la base elettorale del candidato eletto. Un candidato che divenga Presidente con una "buona" maggioranza del voto popolare a cui fa seguito la maggioranza del voto degli Stati potrà meglio governare.

La transizione presidenziale, che va dall'*election day* di novembre al 20 gennaio del successivo anno (*inauguration day*), non è un periodo facile, per il presidente uscente ma soprattutto per quello eletto, specie se si tratti di persone appartenenti a partiti diversi. La conduzione di affari interni ed esteri può essere origine di controversie tra il presidente ancora in carica e il presidente eletto ma che non ha ancora alcun potere decisionale. Questo periodo serve al presidente eletto per preparare il suo *staff*. È il periodo in cui c'è il cambio del cosiddetto *spoils system*.

A mezzogiorno del 20 gennaio successivo all'elezione presidenziale, scade il mandato e l'eletto assume le funzioni di Presidente. Egli presta giuramento nelle mani del Capo della Corte Suprema davanti al Congresso, ad altre autorità di governo, al corpo diplomatico, con la formula

«Giuro, (o affermo) solennemente che adempirò con fedeltà all'ufficio di Presidente degli Stati Uniti e che con tutte le mie forze preserverò, proteggerò ,e difenderò la Costituzione degli Stati Uniti» così come prescrive la Costituzione all'ultimo capoverso della sezione 1 dell'articolo II.

Per l'attuazione del programma gli è concesso introdurre la gran parte dei progetti di legge (*bills*). In tal modo si trasforma il Presidente titolare del potere esecutivo nel “maggior legislatore” degli Stati Uniti” sebbene il potere legislativo sia del Congresso. Buona parte delle leggi di cui si occupa il Parlamento viene ormai discussa su iniziativa del Presidente. Questo diritto come il dovere di tenere annualmente il discorso sullo Stato dell'Unione, si ravvisano all'articolo II sez. 3

« Il Presidente informerà di tanto in tanto il Congresso sulle condizioni dell'Unione e raccomanderà all'esame del Congresso quei provvedimenti che riterrà necessari e convenienti; [...]».

Il Congresso può con il potere di veto bloccare le proposte di leggi presidenziali, di contro il Presidente in base al sistema *check and balances* può mettere il veto a qualsiasi legge del Congresso. Il veto presidenziale può essere superato definitivamente se la legge viene votata da 2/3 di ciascuna camera. Il Presidente è titolare della funzione di indirizzo politico, può stabilire norme ed orientamenti tramite gli *Executive Orders* (Ordini esecutivi) con valore di legge per gli organismi federali⁴⁴¹.

Per completare il quadro dei poteri e degli incarichi più importanti del Presidente elencati in costituzione si ricorda che l' art II sez 2 che recita:

«Il Presidente sarà *Commander in Chief* dell'Esercito della Marina Degli Stati Uniti e della Milizia dei diversi Stati ,quando questa sia chiamata al servizio attivo degli Stati Uniti [...]»

In periodo di guerra il congresso può conferirgli poteri più ampi per assicurare la sicurezza del paese (*War Powers*), inoltre può mobilitare la guardia federale per

⁴⁴¹ Teodori, *op.cit.*, p. 34

far applicare la legge federale là dove non si ottemperi ad essa, come nel caso della legislazione sulla parità razziale non applicata negli Stati del sud, negli anni 60 (*Emergency power*⁴⁴²). Nel caso dei poteri di guerra e dei poteri di emergenza, il presidente agisce non in contrasto con la costituzione, anche se il testo tace. Stiamo parlando dei cd e *poteri impliciti*.

Si trova traccia dei *poteri impliciti* in Costituzione – sebbene con una formula assai fumosa – quando si parla del congresso e del governo e delle azioni che esso può intraprendere per renderle esecutive. Abbiamo solo accennato all’ultimo paragrafo dell’articolo I, che grazie a tendenze politiche e sentenze della suprema magistratura ha costituito l’ariete per l’espansione del potere federale (centrale) con conseguente crescita della burocrazia federale. Parleremo di questo più avanti. Altre norme costituzionali concernenti poteri presidenziale, come il potere di veto o l’*impeachment* verranno trattati quando si discuterà del ruolo del congresso.

Gli articoli della costituzione americana, a cui si aggiungono nei secoli successivi emendamenti e leggi federali, ci parlano del Vice Presidente. L’elezione del Vice presidente avviene nel medesimo modo in cui avviene quella del Presidente (*supra*). I Padri Fondatori attribuirono originariamente alla figura del Vice-Presidente non molte funzioni fra cui spicca quella di supplenza, nel caso di *vacatio* della Presidenza

« In caso di rimozione del Presidente dalla carica, o di morte, o di dimissioni, o di inabilità ad adempiere le funzioni e i doveri inerenti alla sua carica, questa sarà affidata al Vicepresidente, [...]» art.II sez. 1 par. 7.

Per mantenere un ruolo paritetico tra gli Stati al Senato la costituzione riserva al Vice-Presidente anche un ruolo di freno e di bilanciamento. Il numero di senatori

⁴⁴² *Ibidem*,

per stato è uguale indipendentemente dalla densità demografica. La costituzione – art. I sez.3 par.4 – prevede che

«Il Vicepresidente degli Stati Uniti sarà Presidente del Senato, ma non avrà voto salvo nel caso di pareggio dei voti» (cd *voto bloccato*).

In virtù del principio secondo il quale gli Stati devono godere di uguale rappresentanza se la presidenza del Senato fosse stata attribuita ad un senatore, questo avrebbe comportato per lo Stato di appartenenza del senatore un potere decisionale maggiore rispetto agli altri Stati nel caso di parità fra favorevoli e contrari. Nella realtà la presidenza del Senato da parte del Vice-Presidente si è rivelata più formale che sostanziale. Il Senato quasi sempre si è rifiutato di deliberare o comunque di affrontare l'ordine del giorno se il Vice-Presidente è presente in aula. Talvolta si è arrivati addirittura a sospendere la seduta in corso.

Il paragrafo 5 dell'articolo e della sezione summenzionati si occupano di cosa deve fare il Senato quando il Vice-Presidente non può presiederlo, «Il Senato nominerà le altre sue cariche, come pure un presidente *pro tempore*, il quale presiederà in assenza del Vicepresidente, o quando questi svolga le funzioni di Presidente degli Stati Uniti»

Il ruolo frenante è previsto nel caso in cui il potere legislativo o il potere esecutivo tentino di ampliare la propria sfera d'influenza.

Pertanto si può dire che la costituzione delinea la figura del vice-Presidente non come semplice coadiutore del Presidente. Al vice-presidente, in passato non veniva attribuita grande importanza. Oggi però è considerato potenzialmente più importante nella misura in cui può divenire il candidato del suo partito alla presidenza dopo il secondo mandato presidenziale e, in casi eccezionali ma non tanto, in caso di subentro per morte o dimissioni del presidente⁴⁴³.

4 *Federal Administration*

Innanzitutto parliamo del *Cabinet* e dei Segretari (ministri). Il gabinetto è composto dall'insieme dei *Secretaries* e dal Vice-Presidente di cui si è parlato nel precedente paragrafo. Esso non è un organo previsto dalla costituzione e nessun regolamento lo disciplina. Siamo assai lontani dalle forme di governo delle

⁴⁴³ *Ibidem*, p.38

repubbliche parlamentari, perché il Gabinetto americano non è un organo collegiale, e non ha responsabilità collegiale né verso il presidente né verso il congresso. Esso non è titolare dell'indirizzo politico, la sua composizione può variare in modo frequente senza che si possa parlare di crisi di governo o più semplicemente di rimpasto, in quanto non vi è incidenza sull'indirizzo politico di cui solo il Presidente è titolare esclusivo; la sua operatività non dipende dal godere della fiducia da parte del parlamento; I segretari sono dal Presidente nominati (con il consenso del Senato che in genere non ostacola le decisioni del Presidente considerandola una sua prerogativa) e revocati, senza voti di fiducia o di sfiducia da parte del congresso, essi non compiono un mandato a termine come il Capo del Governo. Per consuetudine costituzionale adempie ad una funzione consultiva, che può incidere sulle scelte dei presidenti a seconda della volontà politica di quest'ultimi.

Una prima importante caratteristica delle strutture dipartimentali è data dalla loro denominazione. Il termine «dipartimento» al posto di quello di «ministero» e il termine «segretario» al posto di quello di «ministro» sottolineano il forte nesso di dipendenza nei confronti del Presidente. I segretari, posti a capo delle strutture dipartimentali, sono in realtà dei delegati del Presidente nei diversi settori di competenza⁴⁴⁴.

Il *Cabinet* si compone di vari *departments*, rami dell'amministrazione federale, assimilabili ai nostri dicasteri. Ricordiamo il *Department of Agriculture* (istituito nel 1862) del *Commerce* (1913), *Education* (1789), *Energy* (1977), *Health & Human Service* (1953), *Housing & Urban Development* (1965), Giustizia – il cui

⁴⁴⁴ Elisabetta Gualmini, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee* p. 34 Laterza 2004

capo non è definito *Secretary* ma *Attorney General* (1789), Lavoro (1913), *Transportation* (1966), *Treasury* (1789), *Veterans Affairs* (1890), *Defense* (1789). Di particolare importanza il *Department of State* possiamo dire il nostro dicastero degli Affari Esteri. Le competenze del nostro ministero degli affari interni sono affidate al *Dept. of Interior* (1849), sebbene un vero e proprio “ministro della polizia” gli Stati Uniti l’hanno istituito solo in seguito agli eventi dell’11 settembre, infatti con l’*Homeland Security Act* del 2002, si è dato vita all’omonimo dipartimento.

Il ruolo dei segretari negli Stati Uniti è diverso in sostanza da quello dei ministri nei regimi parlamentari. I Segretari rispondono al parlamento in sede di commissione inquirente come i ministri in alcuni paesi europei durante il *question time*. Ma ripetiamo l’organo legislativo non può sfiduciare un governo come non esiste la sfiducia individuale. La responsabilità è individuale ed è nei confronti del presidente.

Il numero dei dipartimenti non risulta inferiore a quello medio europeo e la loro articolazione funzionale rispetta criteri simili. Ai dipartimenti preposti alle funzioni regolative (Difesa, Interno, Giustizia, Esteri) si affianca il solo dipartimento economico (Tesoro, che riunisce pertanto competenze fiscali e competenze di spesa) e vari dipartimenti di «spesa» (Istruzione, Lavoro, Sanità, Trasporti ecc). Le differenze rispetto all’Europa risiedono da un lato nella separazione delle competenze riguardanti le politiche sociali in tre diverse strutture (mentre nei paesi europei è ormai diffusa la tendenza a riunificare le funzioni di *welfare* nell’ambito di un unico dicastero), dall’altro nella presenza di un dipartimento che non ha corrispettivi in Europa, ad eccezione del caso francese

quello degli Affari dei veterani di guerra, la cui istituzione si collega alle vicende storico-politiche statunitensi. Al di sotto del segretario, trovano collocazione gli *undersecretaries* (sottosegretari), i *deputy undersecretaries* (vicesottosegretari), gli *assistant secretaries* (segretari assistenti), i quali ricevono un ruolo di raccordo rispetto alla macchina amministrativa⁴⁴⁵. Sotto gli *assistant secretaries* solo in alcuni casi (Tesoro e Veterani) possono esservi i *deputy assistant secretaries*⁴⁴⁶.

L'amministrazione federale non finisce certo qui. La posizione istituzionale del Presidente lo pone in una situazione unica per svolgere una funzione di controllo e di coordinamento del sistema amministrativo.

Rispetto alle burocrazie euro-continentali, è assente dagli organigrammi dei dipartimenti statunitensi il gabinetto del ministro. Sebbene non manchino gli uffici di *staff* al segretario e al vicesegretario questi rivestono per lo più funzioni consultive e di supporto tecnico al vertice politico e sono volti a gestire le pubbliche relazioni con la stampa e l'ambiente esterno al dipartimento, senza costituire una sede privilegiata di formulazione del programma del governo⁴⁴⁷.

Per descrivere lo *staff* per intero ma ancora dall'esterno possiamo fare riferimento ad una figura geometrica di cerchi concentrici⁴⁴⁸. Nel primo di questi "cerchi" si può collocare l'*Executive office of the President* al quale sono affidati compiti di consultazione, di preparazione di decisioni e di controllo interno sull'esecuzione di queste. Nel secondo "cerchio" si trovano i dipartimenti (*Cabinet*). Nel "cerchio" più lontano le *Independent Executive Agencies* e le *Independent Regulatory Commissions*.

⁴⁴⁵ *Ibidem*

⁴⁴⁶ *Ibidem* p. 36

⁴⁴⁷ *Ibidem*, p. 36

⁴⁴⁸ M.Volpi, *Libertà e autorità*, p. 129 To 2000 in in D'IGNAZIO, *cit.*

I maggiori cambiamenti avvengono nella “Presidenza personale” individuata nella struttura più vicina al presidente i cui membri non sono sottoposti al «gradimento» del Senato. Tale struttura si articola nel *White House Office* in cui sono collocati gli esperti di fiducia del Presidente per specifici problemi di politica nazionale ed internazionale, e nello *Executive Office the President* che spesso si sovrappone e si sostituisce agli stessi dipartimenti. L’*Executive Office the President* (EOP), fu costituito nel 1939 e fu ritenuto strumento di modernizzazione e di rafforzamento e di modernizzazione della Presidenza⁴⁴⁹. L’ EOP è formata dalle seguenti istituzioni :

Council of Economic Adviser,
Council on Enviromental Quality,
Domestic Policy Council
Homeland Security Council
National Economic Council
National Security Council
Office of Administration
Office of Faith-Based and Community initiatives
Office of Management and Budget
Office of National AIDS Policy
Office of National Drug Control Policy
Office of Science & Technology Policy
Office of United States Trade Representative
President’s Foreign Intelligence Advisory Board
Privacy and Civil Liberties Oversight Board
USA Freedom Corps
White House Military Office

Per tornare al Gabinetto ad alcuni fra i massimi dirigenti di alcune delle istituzioni summenzionate è stato riconosciuto il *Cabinet-level rank* è sono l’Administrator del *Environmental Protection Agency*; il Director del *Office of Management and Budget*; i Directors del *National Drug Control Policy*; e del *U.S. Trade Representative*.

⁴⁴⁹ D’ignazio, *op.cit.*, pp. 91-92

La parte del leone nell'amministrazione federale è dell' *Office of Management and Budget* (d'ora in poi OMB). Creata nel 1921 con il *Budgeting and Accounting Act* per assistere il presidente nella elaborazione del bilancio, si caratterizzava per essere altamente professionalizzata e politicamente neutrale, in quanto dei vertici avveniva in modo bipartisan⁴⁵⁰. L'OMB ha subito una radicale trasformazione dagli anni settanta in poi quando l'ulteriore crescita dell'amministrazione ha reso più complesso il coordinamento delle numerose agenzie. D'altra parte, un coordinamento più accentuato è diventato ancor più necessario per tentare di far prevalere l'interesse generale sull'interesse particolare e per contrastare la tendenza delle agenzie a dare priorità agli interessi specifici. In tal contesto l'OMB è diventato lo strumento principale per far affermare l'indirizzo presidenziale sull'amministrazione e per il coordinamento della variegata attività amministrativa, basandosi sull'obbligo per le agenzie di ottenere l'approvazione preventiva dei loro programmi⁴⁵¹.

Parlavamo (*supra*) di Presidenza personale, distinta da una Presidenza "amministrativa" e "dipartimentale" che caratterizzano la moderna Presidenza assimilandola ad una stratarchia organizzativa in cui si distinguono le tre presidenze⁴⁵².

I diversi presidenti hanno visto la "presidenza personale" ovvero il proprio *staff* come un "contropotere" rispetto alla burocrazia al potere della burocrazia dipartimentale e delle agenzie indipendenti. Infatti, lo sviluppo. Lo sviluppo della "presidenza personale" ha avuto l'effetto di ridurre l'influenza della burocrazia dipartimentale nei processi decisionali relativi alle politiche nazionali. Si è

⁴⁵⁰ A. Aman E W.T. Mayton, *Administrative Law* p. 563 in D'Ignazio *cit.*

⁴⁵¹ D'Ignazio, *op.cit.*, p. 94

⁴⁵² Sergio Fabbrini, *Il presidenzialismo degli Stati Uniti* p. 80 Bari 1993

rafforzato il modello in base al quale il Presidente, tramite i suoi *appointed*, dirige la politica nell'organo esecutivo. Gli uomini di fiducia del Presidente nelle posizioni chiave dell'amministrazione per rafforzare il legame dell'organo esecutivo con l'intero sistema amministrativo. Si è verificato l'aumento dei dipendenti dello *staff* presidenziale (*the President's men*) responsabili nei soli confronti del Presidente⁴⁵³.

Fabbrini in merito all' EOP, mette in evidenza come tale ufficio sia composto da un gruppo di professionisti altamente specializzati che abbia il compito di supervisionare il funzionamento della Presidenza amministrativa e di quella dipartimentale. Aggiunge l'autore si tratta di una "piccola" burocrazia sorta per controllare una "grande" burocrazia, con l'effetto che la crescita della seconda ha finito per richiedere un ancor più accentuata crescita della prima⁴⁵⁴.

5. *Lo spoils system di Jackson*

Torniamo alla storia dell'amministrazione. *Spoils system* è espressione entrata nel gergo politico statunitense alla metà del XIX sec. e canonizzatosi con l'uso fino a divenire termine tecnico per indicare una delle caratteristiche dell'impiego pubblico americano; precisamente quella che molte funzioni ad ogni livello e sia nell'amministrazione centrale che locale non sono affidate a personale di carriera, ma spettano, come vere e proprie spoglie di guerra, a membri del partito di volta in volta vittorioso alle elezioni⁴⁵⁵, un vasto potere di nomina dei livelli più alti dell'organizzazione amministrativa federale affidato all'organo

⁴⁵³ D'IGNAZIO, *op.cit.*, p. 93

⁴⁵⁴ S. Fabbrini, *op.cit.*, p.92

⁴⁵⁵ Tiziano Bonazzi, alla voce «*Spoglie, sistema delle.*» in Il Dizionario di Politica, *cit.*

politico, che ha il potere di realizzare una rotazione del personale pubblico degli uffici attuando, conseguentemente una profonda politicizzazione della gestione del personale pubblico⁴⁵⁶; a sua volta la rotazione di personale come negli uffici pubblici, come conseguenza del successo elettorale. È considerata la logica applicazione dei principi democratici, in particolar modo della democrazia dei partiti. Durante il periodo “d’oro” dello *spoils system* i partiti considerano il lavoro pubblico come remunerazione per i loro affiliati. Tra i compiti affidati ai dipendenti pubblici erano inclusi la campagna elettorale e la ricerca di finanziamento per il partito. Gli uffici pubblici erano considerati di “appartenenza” dei partiti politici che li usavano per mantenere il controllo delle strutture pubbliche⁴⁵⁷.

Si suole far coincidere la nascita dello *spoils system*, cioè la caratteristica principale del sistema amministrativo statunitense ancora oggi, che di per sé rappresenta un modello di burocrazia, con la presidenza Jackson. Ciò è giusto, ma occorrono delle precisazioni.

Esso affonda le sue origini ai primi tempi della repubblica. Washington e i suoi predecessori fossero anche anti-federalisti, distribuivano incarichi pubblici alla propria parte politica; parte politica che aveva come si detto (vedi § 1) determinate caratteristiche, diciamo pure un determinato «carattere», quale poteva essere la lealtà alla visione federalista della carta costituzionale, nonché una estrazione sociale *elitaria*, possidenti terrieri che si sostituivano al governo coloniale di Sua Maestà, con tendenze sostanzialmente conservatrici. Un funzionariato pubblico

⁴⁵⁶ D’ignazio, *op.cit.*, p. 33

⁴⁵⁷ D.H. Rosenbloom, *Federal Service and Constitution*, p. 59 in D’ Ignazio, *cit.*

che conteneva in sé le premesse per futuri conflitti quando nei decenni seguenti si fosse cercato di democratizzare la burocrazia, tentativo esperito da Jackson.

Il filo conduttore che pervade lo sviluppo e la crescita dell'amministrazione federale è rappresentato dal tentativo di adeguare la pubblica amministrazione all'ordinamento costituzionale definito del 1787. In tale processo di adeguamento emerge con evidenza la spinta verso la "democratizzazione amministrativa"⁴⁵⁸.

L'espressione «*sistema delle spoglie*» viene mutuata da una presidenza antecedente a quella del capo democratico. Monroe (vedi § 2) sopprime la *security of tenure* nel 1820. Questa aprì la strada ad assegnare i posti ai sostenitori leali di ogni nuovo presidente. Il senatore Marcy dette, senza volerlo un nome a questa pratica, quando pronunciò la frase «*to the victor belong the spoils of the enemy*». La lealtà al partito divenne il requisito per accedere alle cariche pubbliche. Si giunse a sostenere che la rotazione negli uffici pubblici era un completamento della democrazia politica⁴⁵⁹.

Con Jackson lo *spoils system* più che iniziare, possiamo dire che si consolida, quasi che con lui *spoils system* si corredi di contenuti ideologici fortemente democratici. Questo rende lo strumento dell'affidamento degli incarichi diverso da come era prima. Le intenzioni erano buone ma non tardarono negli anni a vedersi le profonde storture.

Lo *spoils system* è spesso visto in retrospettiva come un sistema di promozione della corruzione pubblica, all'inizio esso non era niente del genere, ma faceva

⁴⁵⁸ D'ignazio, *op.cit.* pp.32-33

⁴⁵⁹ Sabino Cassese, *L'ideale di una buona amministrazione principio del merito e stabilità degli impiegati* p.10 *Lectio magistralis* per l'inaugurazione del Master di II livello in Diritto Amministrativo Univ. Suor O. Benincasa 19 gennaio 2007 Pdf

parte di una idea democratica di governo. L'elettorato si allargava (comunque ristretto a maschi bianchi), questo non poteva non suggerire un mutamento nella teoria della distribuzione delle cariche di governo. Fra l'altro il «carattere» e la competenza richiesti agli impiegati pubblici da G. Washington e John Quincy Adams non avevano resa l'amministrazione immune da attacchi per l'importante ragione politica che essa non rappresentava il paese⁴⁶⁰.

Con Jackson lo *spoils system* acquista dignità di teoria politica, non è considerato semplice strumento di parte. La precedente pratica di nominare un funzionario e mantenerlo in carica finché egli svolgeva adeguatamente il suo incarico non poteva essere al servizio del più profondo principio repubblicano del governo nell'interesse pubblico. Perfino la continuità del servizio, che può tornare utile alla collettività perché l'impiegato, il funzionario fa esperienza, migliorandone l'azione non era osservazione particolarmente considerata dal Presidente. Il principio della rotazione del personale fu basata da Jackson su una complessa teoria sociologica che aveva come obiettivo quello di rendere il *civil service* sociologicamente più rappresentativo. Infatti Jackson era ostile ad un apparato pubblico composto prevalentemente dalle classi sociali alte. I *gentlemen* che dal 1789 avevano avuto la responsabilità dell'amministrazione furono sostituiti da dipendenti pubblici di diversa estrazione sociale⁴⁶¹.

Tutto questo ci viene suggerito dal primo discorso che egli tenne al Congresso nel dicembre del 1829 «i compiti di tutti i funzionari pubblici sono, [...]così semplici e ordinari che gli uomini di una certa intelligenza imparano presto a svolgerli; ed io credo che mantenendo gli stessi funzionari per lungo tempo nella stessa carica si perda più di quanto non si guadagni con la loro esperienza» Jefferson continua proponendo l'applicazione di una vera e propria teoria democratica americana alla pubblica amministrazione «in un paese in cui le cariche sono create unicamente a beneficio del popolo, nessun uomo ha più diritto di un altro ad occupare una certa

⁴⁶⁰ Mershaw, *op.cit.*, p. 50

⁴⁶¹ D'Ignazio, *op.cit.* p. 33

posizione pubblica. Le cariche non sono state create per favorire singoli uomini a spese dello Stato. Non si commette dunque nessun torto se si revoca un incarico, in quanto né la nomina né la permanenza in un ufficio rappresentano un diritto. I funzionari sono divenuti titolari di una carica in considerazione del bene pubblico e quando quest'ultimo né richieda la rimozione esso non deve essere sacrificato ad interessi privati. E' il popolo, e il popolo soltanto, che ha il diritto di lamentarsi quando un buon funzionario viene sostituito da un impiego meno capace.[...] la limitazione della durata degli incarichi da noi proposta distruggerebbe l'idea della proprietà che ora è generalmente connessa con la titolarità di cariche pubbliche e, anche se può verificarsi qualche caso di difficoltà individuale, il sistema diverrebbe più sano grazie al favore per quella rotazione che costituisce un principio fondamentale del credo repubblicano»⁴⁶².

E' stato stimato che durante la sua presidenza sia avvenuta una rotazione tra il 10% ed il 20% del numero dei dipendenti federali⁴⁶³.

La teoria e la pratica jacksoniana vennero immediatamente attaccate. Il Senato dove i democratici non avevano grande presa, si dimostro il centro dell'opposizione al controllo presidenziale sull'amministrazione. All'inizio l'opposizione si manifestò sotto forma di attacchi alle nomine operate da Jackson e di rifiuto di alcune di esse. Successivamente il Senato rese pubbliche alcuni scandali in cui l'amministrazione era incappata. L'opposizione fu guidata da Clay, Webster e soprattutto da John C. Calhoun, prima sostenitore poi intransigente oppositore di Jackson. Calhoun presiedette una speciale commissione al Senato che raccomandò l'abrogazione della *legge dei quattro anni*, oltre all'obbligo del Presidente di riferire al Senato le ragioni di una qualunque rimozione. Le proposte non vennero accolte dalla Camera dei rappresentanti, ciò in parte fu dovuto al fatto che molte proposte erano dirette sostenere il potere del Senato contro il presidente, più che migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione. Jackson più che "l'inventore" dello *spoils system*, ne è stato il consolidatore, lo ha definitivamente elevato a "sistema", corredandolo di venature democratiche, quasi

⁴⁶² Brani tratti da Mershaw, *cit.*

⁴⁶³ D.H. Rosenbloom, *Federal Service and Costitution*, p.54 in D' Ignazio, *cit.*

una ideologia dello *spoils system*. I successori del presidente democratico Van Buren, Harrison, Tyler, Knox Polk, Taylor, Filimore, Pierce, Buchanan e soprattutto Abraham Lincoln fecero un uso incessante del sistema di *patronage*. Quest'ultimo fu un vero campione di questo tipo di organizzazione. Di 1639 funzionari presidenziali del governo ne sostituì 1457, sebbene lui stesso si lamentasse di questo sistema quando si descrisse come un uomo talmente occupato ad affittare le stanze anteriori della sua casa (vale ad dire, ad operare nomine sulla base del *patronage*) da non riuscire a spegnere il fuoco nella parte posteriore (cioè la ribellione del Sud)⁴⁶⁴.

Secondo taluni l'uso spasmodico di tale sistema di nomine e di revoche da parte di Lincoln era diretto a costituire una burocrazia leale al potere presidenziale (centrale) negli anni in cui l'unione si stava dissolvendo.

6. *Reazione alle distorsioni dello Spoils system: Legge Pendleton*

Dopo l'assassinio di Lincoln, dopo la vittoria del Nord abolizionista, la riforma della funzione pubblica assunse importanza primaria.

Tutte le cariche che non possono diventare elettive sono "occupate" dai partiti politici attraverso l'assegnazione delle "spoglie" che diventa funzionale anche allo sviluppo degli stessi partiti politici⁴⁶⁵.

Fu una crociata per l'etica pubblica, non tanto una battaglia volta alla valorizzazione delle competenze o del merito. L'aspetto morale ha sovrastato l'aspetto tecnico della questione relativamente alla lotta parlamentare che porta all'approvazione della *Legge Pendleton*. Prima la presidenza Johnson, ma poi

⁴⁶⁴ Mershaw, *op.cit.* p.54

⁴⁶⁵ D'Ignazio, *op.cit.* p. 34

soprattutto la presidenza di Ulisse Simpson Grant presentavano un grado di corruzione mai sperimentato prima in America, corruzione intimamente legata al modo in cui erano scelti gli amministratori pubblici e veniva mantenuto il sostegno del partito. Il grado di corruzione e ruberia raggiunto in America dopo la guerra civile ebbe praticamente una notorietà tale da provocare la domanda di un movimento di riforma⁴⁶⁶.

Il presidente Andrew Johnson era stato incriminato per il suo rifiuto di prestare osservanza al *Tenure in Office Act* il quale richiedeva il consenso senatoriale per la rimozione di funzionari nominati con il parere e con il consenso del Senato. Nel periodo successivo alla guerra civile avesse nominalmente sotto il proprio controllo migliaia di uffici, questi venivano in realtà assegnati mediante un sistema partitico che nell'esercizio del *patronage* dava la fetta maggiore ai capi del congresso e a funzionari statali e locali. Il Presidente era più un prigioniero dei partiti e dello *spoils system* che un capo politico che si serviva del potere di nomina per assicurarsi la lealtà dei membri del suo partito e il successo elettorale. Proprio Ulisse S. Grant, glorificato perché valente generale del Nord nella guerra civile, ma vilipeso perché sotto la sua presidenza, il deterioramento del *patronage* tocca il punto più basso, nominò una commissione sull'impiego pubblico sull'onda delle proposte del settore provenienti da Carl Schurz⁴⁶⁷. Il movimento per la riforma della burocrazia era in parte anche erede del movimento abolizionista e vedeva nella politica legata allo *spoils system* una vergogna pari alla schiavitù che doveva essere cancellata dall'immoralità e dalla corruzione. La

⁴⁶⁶ Mershaw, p. 55

⁴⁶⁷ *Ibidem*, p. 56

commissione presieduta da Gorge William Curtis preparò un primo rapporto di cui riportiamo i brani più significativi:

«...il tono morale del paese è degradato, il carattere nazionale di deteriora», la relazione di circa 50 pagine conclude «...il miglioramento del pubblico impiego è senza dubbio la causa sostenuta dal popolo, la riforma voluta dal popolo, e l'amministrazione che vi darà vigorosamente inizio acquisterà una gloria inferiore soltanto a quella che potrebbe procurare la salvezza di una libera unione»⁴⁶⁸.

La commissione Grant fu sciolta per mancanza di fondi non stanziati da parte del congresso, la battaglia fu condotta al di fuori del circuito istituzionale. Essa era soprattutto una crociata morale. Non si metteva in discussione il *laissez faire*. La preoccupazione era quella di avere una struttura efficiente e di alta moralità. Ma come avviene nella maggior parte delle crociate morali, il successo dipende dalla situazione contingente, e l'evento contingente che dette maggior impulso al movimento di riforma fu l'assassinio del Presidente Garfield nel 1881. La sua morte fu interpretata come un simbolo dello stato di degrado in cui si era ridotto il governo americano a causa dell'utilizzazione dello *spoils system*. Se prima tale idea era vista come un furto, ora ad esso era associata l'idea di assassinio.

La riforma del pubblico impiego fu l'argomento centrale delle elezioni del 1882. L'anno seguente il congresso sulla base dell'elaborato dell'Associazione della riforma del pubblico impiego determinò l'approvazione della *legge Pendleton* dal nome del suo più acceso sostenitore prima legge americana sul pubblico impiego. La legge si ispira all'idea inglese di *merit system* e *permanent civil service* afflitti come sono dalla piaga del sistema delle spoglie e alla ricerca di una *new morality of public life*⁴⁶⁹. I punti salienti del *Civil Service Act* del 1883 sono

- *Recruitment* per concorso
- *Security of tenure* ovviamente *quamdiu se bene gesserit*

⁴⁶⁸ *Ibidem*,

⁴⁶⁹ Cassese, *op.cit.*, p. 15

- Istituzione di una Commissione sul pubblico impiego (competente per l'applicazione dei principi contenuti nella legge).
- Apoliticità del lavoro pubblico. Questo è forse il punto focale. Chi ricopre incarichi pubblici – perché vincitore di un concorso – non può essere rimosso per motivi politici.

Negli scritti di Norman Eaton uno dei promotori del cd *Pendleton Act*, emerge chiaramente come la riforma della pubblica amministrazione doveva servire a riformare anche la politica che era diventata una vera occupazione⁴⁷⁰.

Il provvedimento aveva, certamente una portata limitata; ma servì, comunque da base concettuale di un sistema di carriera, in cui le promozioni ad uno specifico insieme di posti reggevano sul merito (ancorché questo si riducesse, assai spesso, al riconoscimento puro e semplice dell'anzianità di servizio) ed erano soggette alla supervisione della Commissione citata, che prendeva il nome in *Civil Service Commission*⁴⁷¹, denominata in seguito *Office of Personnel Management*.

La legge riflette la convinzione dei riformatori che gli organi politici non debbano esercitare alcuna interferenza nella gestione del personale pubblico ma, al contrario, il potere di gestione del personale pubblico debba essere affidato interamente alla *Civil Service Commission*, in modo da poter introdurre il *merit system* nell'accesso e nella progressione della carriera nella pubblica amministrazione. La *Civil Service Commission* controlla le promozioni e gli avanzamenti di carriera, al fine di ridurre al minimo, oppure, addirittura, di rendere incompatibile qualsiasi attività politica dei dipendenti pubblici⁴⁷² un muro

⁴⁷⁰ D'ignazio, *op.cit.*, p. 39

⁴⁷¹ Page, *op.cit.*, p. 26

⁴⁷² D'ignazio, *op.cit.*, p. 40

era eretto tra la pubblica amministrazione e la classe politica ed a sorveglianza del muro fosse posta la *Civil Service Commission*⁴⁷³.

Si è detto poc'anzi che questa legislazione trae ispirazione dalla pubblica amministrazione britannica, eppure la pubblica amministrazione americana non è divenuta come quella britannica. La *legge Pendleton* è stato l'abito inglese cucito addosso ad un corpo che rimaneva americano. Gli istituti che si mutuavano oltreoceano si dovevano adattare alla mentalità americana. Le prove concorsuali dovevano essere di tipo pratico piuttosto che teorico o accademico come quelli inglesi. Si aveva timore di creare una burocrazia di stato chiusa sul modello euro-continentale. Di diritto si incideva poco, di fatto nulla sul potere di nomina e addirittura di revoca del presidente dal momento che non c'era nessun strumento specifico per assicurare tale risultato. Si sarebbero riesumate tutte le polemiche e tentativi di messa in stato di accusa come per precedenti presidenti. Inoltre la legge non poteva confliggere come ovvio con una fonte del diritto superiore: la costituzione. Come si è riportato (vedi § 2) elenca gli organismi a cui è attribuito il potere di nomina, e fra questi la Commissione per il pubblico impiego non era certo neanche menzionata dal momento che neanche esisteva, né si poteva provvedere a posteriori dal momento che il congresso poteva con legge devolvere il potere di nomina solo ad organi stabiliti dalla costituzione. Questa oltre ad essere una interpretazione letterale, fu anche l'opinione del Procuratore Generale al tempo della Commissione Grant, A. T. Akerman. Ad ogni modo la riforma Pendleton si consolidò. Oltre il 50% del pubblico impiego, ad eccezione del

⁴⁷³ H.Kaufman, "Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration" in *American Political Science Review* 1956 in D'Ignazio cit.

servizio postale venne ad essere sottoposto alla sua applicazione a 5 anni dalla sua approvazione⁴⁷⁴.

7. L'affermazione del Merit System fra programmi politici, leggi e profili costituzionali

La battaglia per la moralizzazione dell'amministrazione – ma anche per la politica – continua, ad essere nell'agenda politica dei vari inquilini della Casa bianca. Lo *spoils system* si indebolisce, per vie delle leggi e del pensiero dei *civil service reformers* dove il principale esponente di questa corrente Wilson, divenne addirittura presidente.

La battaglia per una amministrazione migliore continuò ad infiammare il dibattito politico, certo con "l'occhio americano", ma soprattutto l'attenzione era incentrata sugli aspetti di etica pubblica.

Le battaglie per la riforma dell'impiego pubblico assumono una diversa forma retorica, una configurazione che inizia in modo eclatante con Theodore Roosevelt. Roosevelt era un attivista riformatore. Voleva essere per operare. Era anche un moralista che credeva in un superiore fine pubblico. Queste due tendenze nel suo carattere trovarono il loro punto di incontro in maniera quasi naturale nell'idea della riforma del pubblico impiego. Perché il governo fosse attivo ed efficiente, esso aveva bisogno di funzionari amministrativi energici e competenti. Perché il governo fosse attivo nel perseguimento di elevati obiettivi pubblici, doveva essere libero dalla corruzione politica ed economica dello *spoils system*.

⁴⁷⁴ Mershaw, *op.cit.* pp. 59-60

Come ex membro della Commissione per il pubblico impiego, Theodore Roosevelt sostenne sempre gli sforzi di quest'ultima e di altri dicasteri per eliminare i favoritismi e la coercizione politica all'interno dell'amministrazione pubblica. Egli usò del suo potere di attribuire cariche pubbliche per astuti scopi politici, ma richiese un energico intervento per eliminare la corruzione o l'incompetenza., soprattutto Roosevelt rivolse la sua attenzione all'organizzazione di vari settori dell'amministrazione pubblica come strumento efficiente. Mostrò un personale interesse per la riorganizzazione della Marina, per l'amministrazione del progetto del Canale di Panama e per la riorganizzazione del governo delle Filippine. Fu durante la presidenza Roosevelt che le idee che si avevano sulla pubblica amministrazione cominciarono ad andare oltre il semplice esorcismo della corruzione per divenire una concezione della gestione del personale e della organizzazione amministrativa avente la compiutezza di un preciso programma. Pertanto, se era importante che Roosevelt sostenesse l'estensione del sistema meritocratico e combattesse la corruzione ovunque egli la incontrasse, era forse ancora più importante per la pubblica amministrazione in genere, che egli considerasse l'organizzazione del ramo esecutivo come indispensabile, per mettere in atto i programmi sia del presidente che del congresso. Sotto certi aspetti il settore del pubblico impiego e l'amministrazione pubblica furono, forse, durante l'amministrazione di Teddy Roosevelt, in condizioni migliori che non in altri periodi della storia americana⁴⁷⁵.

⁴⁷⁵ Mershaw, *op.cit.* pp. 62-63

Nell'amministrazione di Theodore Roosevelt l'incorruttibilità era condizione necessaria per ottenere un incarico e fare carriera, ma essa era insufficiente se non si accompagnava alla capacità di lavoro e all'efficienza.

Nella successiva amministrazione Taft fu anche più evidente l'importanza data all'efficienza rispetto alla moralità come base per una riforma dell'amministrazione pubblica. William Howard Taft non era un moralista e, a detta di alcuni, neanche un politico. Non mise mai a punto un programma legislativo relativamente al settore pubblico. In verità, egli combattè l'unica riforma legislativa dell'amministrazione tentata durante il suo governo, la *legge Lloyd La Follette*, la quale limitava la rimozione dalle cariche ottenute per merito «a quei casi in cui l'efficienza del servizio ne avrebbe tratto beneficio».

Nonostante questo episodio, fu proprio sulla sola questione dell'efficienza che Taft lasciò la sua impronta. Egli costituì quella che doveva essere la prima di numerose commissioni presidenziali e che fu chiamata *Commission on Economy and Efficiency*. Il lavoro di questa Commissione sottolineò molti dei difetti di gestione dell'amministrazione pubblica che veniva messa a confronto con la realtà di ciò *scientific management* nel settore privato. La Commissione si fece promotrice di molte proposte e anche se un buon numero di esse non produssero un effetto immediato, il tono e le indicazioni in esse contenute ebbero immediato, il tono e le indicazioni in esse contenute ebbero un impatto durevole sulle concezioni della riforma amministrativa. Infatti, essa spostò il punto focale della discussione dal problema di come, una volta nominati, dovessero essere gestiti i pubblici funzionari.

Dall'amministrazione Taft a quella di Franklin D. Roosevelt, passando per l'amministrazione Wilson, l'argomento della gestione dei dipendenti pubblici e il problema della pubblica amministrazione divennero piuttosto monotoni. Per i più l'efficienza e la direzione erano di per sé meno interessanti che non la moralità e la politica. All'incirca verso il 1930, all'80% dell'amministrazione federale si sarebbe applicato il sistema meritocratico. Restarono fuori fondamentalmente (se si escludono il Ministero degli Esteri e l'Esercito, che avevano metodi di reclutamento loro propri) le Poste e i più alti gradi della dirigenza pubblica. I dibattiti sulla riforma si concentrarono pertanto sulla gestione del personale, sui livelli salariali, sulle politiche pensionamento e sull'uso di nuovi efficienti strumenti manageriali nell'amministrazione pubblica. E' certo che alcuni di questi dibattiti erano permeati da valutazioni politiche e risentivano dell'influenza delle più diffuse correnti del pensiero politico americano. Al tempo della legge La Follette, uno dei temi scottanti era la facoltà dei dipendenti pubblici di prender parte ad organizzazioni sindacali; la paura da parte di quest'ultimi delle rigide tecniche manageriali associate con il Taylorismo portò il congresso ad approvare dei provvedimenti legislativi che vietano una valutazione del dipendente pubblico fondata sull'applicazione di quelle tecniche.

Durante la presidenza Wilson, venne messa in discussione la capacità del sistema amministrativo di gestire gli affari pubblici, specie in tempi di crisi. La mobilitazione degli impiegati civili e del personale militare durante la prima guerra mondiale mise alla prova il sistema di amministrazione pubblica, ben oltre le sue possibilità. La capacità o l'incapacità della burocrazia pubblica di gestire la

scelta, la promozione, la disciplina e la rimozione degli impiegati pubblici originò nuove questioni⁴⁷⁶.

Una delle innovazioni più importanti a livello amministrativo del governo locale, è l'introduzione della figura del *city manager*. In modo particolare, la *National Municipal League* opera delle forti pressioni per un governo locale «amministrato» da un *city manager* scelto senza condizionamenti politici. La prospettiva manageriale si basa sull'idea che l'amministrazione sia una scienza autonoma, che non deve avere nessun collegamento con la politica⁴⁷⁷.

Il *city manager* (detto talvolta anche *chief administrative officer*) è un organo delle amministrazioni comunali degli Stati Uniti che hanno adottato la forma di governo detta *council-manager*. Anche le contee può avere un organo analogo, detto *county manager* (o *county executive*).

La forma di governo *council-manager*, adottata dalla maggioranza delle città statunitensi con più di 12.000 abitanti, prevede: un *council* eletto dal popolo e tipicamente composto da 5-11 membri, con funzioni di indirizzo politico, normative, di approvazione del bilancio e di controllo; sindaco (*mayor*) che presiede il consiglio e ha funzioni eminentemente cerimoniali; un *city manager* assunto dal consiglio, teoricamente in considerazione delle sue capacità manageriali e non dell'appartenenza politica, che sovrintende all'amministrazione municipale, nomina i capi dei dipartimenti in cui si articola l'organizzazione municipale e cura l'attuazione delle politiche decise dal consiglio. Il *city manager* è di solito assunto con contratto a tempo indeterminato ma il consiglio può licenziarlo in ogni momento.

Nelle contee che adottano tale forma di governo si trovano analogamente: un organo corrispondente al consiglio (detto per lo più *board of commissioners*, *county commission* o *board of supervisors*), il suo presidente (talvolta denominato anch'esso *mayor*) e un *county manager* o *county executive*.

La forma di governo *council-manager*, adottata per la prima volta dalla città di Staunton, in Virginia, nel 1908, presenta delle similitudini con le società di capitali: il consiglio municipale, infatti, finisce per avere un ruolo paragonabile a quello di un CdA, il *city manager* a quello di un amministratore delegato. Ad essa si contrappone la forma di governo municipale detta *mayor-council*, che, a sua volta, presenta due varianti: La forma di governo *council-manager* è altresì adottata in Canada e nella Repubblica d'Irlanda ma anche altri ordinamenti hanno recentemente introdotto figure in vario modo ispirate al *city manager* statunitense. Così è per il *direttore generale* italiano, ma questa è altra storia.

L'affermazione del *merit system* non è dovuta solo al degrado in cui era sprofondata lo *spoils system* jacksoniano, l'approvazione di una legislazione che

⁴⁷⁶ *Ibidem*, pp. 64-65

⁴⁷⁷ D'Ignazio, *op.cit.* p. 36

andava in senso differente – *in primis* la *Legge Pendleton* ma altre meno notorie ne seguiranno – il pensiero di grandi scienziati dell'amministrazione, ma come tante cose di natura politica o civile negli USA, un ruolo di primo piano l'ha giocato la Corte Suprema.

I *civil service reformers* pur traendo ispirazione dagli studi amministrativi europei, avevano nei confronti degli studiosi del vecchio continente una fondamentale differenza; quella di considerare lo studio dell'amministrazione tutto sommato con le dovute differenze alla stregua dello studio di imprese private. Bisogna conoscere *business management* se si vuole *good administration*. L'approccio è un approccio *businesslike*. Si mira soprattutto all'efficienza, all'efficacia, all'economicità dell'azione amministrativa. La depoliticizzazione delle strutture pubbliche è un mezzo per arrivare a questo fine. La depoliticizzazione, l'assunzione per merito aiutano la formazione di un modello di amministrazione *businesslike* rispetto al clientelismo del *patronage*.

I tentativi di mantenere la neutralità politica del pubblico impiego tenendo come riferimento i principi del *management* organizzativo, presentano problemi di ordine costituzionale. La Corte Suprema sostiene in alcune sentenze che sia più meritevole di tutela la garanzia alla diversità politica per il dipendente pubblico, piuttosto che l'efficienza del governo. Conseguentemente, non può sorprendere la stessa Corte abbia avuto notevoli difficoltà nell'accettare un'uniformità socio-politica dei pubblici dipendenti, anche se rimane preminente, nella giurisprudenza costituzionale, l'interesse a garantire l'imparzialità delle competizioni elettorali ed

il timore che la politicizzazione del pubblico impiego possa portare al risultato di *one-party government*⁴⁷⁸.

Nel caso *United Public Workers v. Mitchell* (330 U.S. 75-1947) la Corte aderisce alle tesi di Wilson e giustifica una sostanziale depoliticizzazione del pubblico impiego. I diritti dei dipendenti pubblici, a parere della Corte, possono essere limitati se l'obbiettivo è l'efficienza della pubblica amministrazione. In realtà i dipendenti pubblici si trovano in una speciale posizione costituzionale. *Justice Douglas*, nel suo parziale *dissent* nel caso sopra citato contesta le decisioni della maggioranza della Corte, affermando che i diritti dei pubblici dipendenti «sono così basilari nella nostra società democratica da non poter essere qualificati come un pericolo per il sistema del pubblico impiego». Aggiunge *Justice Rutledge*, nel suo *dissent* riferito allo stesso caso «there is nothing about federal and state employees as a class which justifies depriving them or society of the benefits of their participation in public affair»⁴⁷⁹

Diversamente nel caso *Pickering v. Board of Education* (391 U.S. 563 1968) la Corte ha inteso preminentemente tutelare i diritti costituzionali dell'individuo, in una decisione che ha sfidato le teorie di Wilson volte a depoliticizzare il pubblico impiego⁴⁸⁰

Successivamente nel caso *National Association of Letters Carriers v. Civil Service Commission* del '72 si supera questa logica e si pongono al centro dell'attenzione i valori costituzionali. Infatti, in quest'ultimo caso, si mettono in risalto i rischi per una corretta competizione elettorale piuttosto che l'esigenza di ottenere efficienza nella pubblica amministrazione. Dichiarando che le restrizioni

⁴⁷⁸ *Ibidem*, pp. 48-49

⁴⁷⁹ *Ibidem*, pp. 48-49

⁴⁸⁰ *Ibidem*

riguardanti l'attività politica dei dipendenti pubblici possono essere incostituzionali, la Corte determina che siano in giudizio ad esercitare un controllo del rapporto di pubblico impiego, spingendo perché le motivazioni e le ragioni di tali restrizioni siano ben fondate. I casi *United Public Workers* e *National Association of Letters Carriers* rappresentano il limite di compatibilità con i principi costituzionali della depoliticizzazione voluta da Wilson. Sebbene la Corte non abbia stabilito che la normativa sia compatibile con i principi costituzionali.

Le decisioni giurisprudenziali mettono in risalto i problemi di ordine costituzionale posti all'applicazione delle teorie di *civil-service reformers*. L'idea principale messa a base della teoria della dicotomia politica-amministrazione di ottenere l'efficienza della pubblica amministrazione anche comprimendo i diritti costituzionali dei dipendenti pubblici non viene sostenuta dalla Corte. Piuttosto la Corte accetta la depoliticizzazione partitica, nella forma di assicurare la neutralità politica della pubblica amministrazione, come uno strumento e non come un fine. Allo stesso modo, come uno strumento e non come un fine. Allo stesso modo, per sterilizzare lo *spoils system*, la Corte esprime timori soprattutto per la correttezza del processo elettorale⁴⁸¹. Si ricordi – sebbene si tratti di processi che affrontano il problema della politicizzazione da angolazione diversa – che i casi *Elrod v. Burns* e *Branti v. Finkel* (*infra* § 2) avevano già dimostrato come la Corte Suprema mostrasse maggiore interesse per i diritti costituzionali dei dipendenti pubblici e per il funzionamento del processo elettorale piuttosto che per l'efficienza amministrativa⁴⁸².

⁴⁸¹ *Ibidem* p.50

⁴⁸² Rosenbloom, *Reconsidering the Politics-administration* p. 109 in D'Ignazio *cit.*

Pertanto tornando ai *law cases* precedentemente dibattuti, paradossalmente la separazione della politica dall'amministrazione, a parere della Corte, è coerente con la democrazia costituzionale statunitense quando tale separazione serve a tutelare un valore costituzionale, altrimenti il processo di depoliticizzazione del pubblico impiego per conseguire l'efficienza amministrativa diventa irrilevante sotto il profilo costituzionale e addirittura può essere lesivo dei diritti individuali. Nel contesto costituzionale in cui l'amministrazione opera non trovano rilevante spazio i valori amministrativi quali l'efficacia, l'efficienza, l'economicità. Al contrario, l'interesse preminente del costituzionalismo nord-americano si concentra principalmente sul sistema *check and balances*, sulla rappresentatività e sul rispetto dei diritti individuali anche nella pubblica amministrazione. L'approccio *businesslike* nella gestione del personale pubblico potrà continuare a mantenere una sua validità soltanto se riuscirà a conservare uno stretto collegamento con i principi della democrazia costituzionale nord-americana.⁴⁸³

8. F.D. Roosevelt e il rilancio dello spoils system

Roosevelt operò, in condizioni di riconosciuta emergenza nazionale. Egli aveva bisogno che il congresso portasse avanti il suo programma legislativo e il congresso richiedeva insistentemente l'assegnazione di cariche con il sistema del *patronage*. I termini di scambio erano ovvi per Franklin D. Roosevelt, come per qualsiasi altro. Verso la fine del 1934 il congresso aveva già escluso dall'applicazione del sistema meritocratico quasi sessanta agenzie con centomila nuovi posti da attribuire, mentre soltanto cinque agenzie restavano sotto la

⁴⁸³ D'Ignazio, *op.cit.*, pp 50-51

giurisdizione della Commissione del pubblico impiego. Se Roosevelt aveva ereditato un'amministrazione pubblica cui si applicava nella misura del'80% il *merit system*, nel 1936 la percentuale era scesa al 60%⁴⁸⁴. Rosenbloom nota che nel primo mandato di Roosevelt furono circa 250 000 le nuove assunzioni nell'amministrazione federale; di queste l'80% si registrarono al di fuori del tradizionale *civil service system*⁴⁸⁵.

Era cosa ben nota a Washington e altrove che ai tempi di Roosevelt, le nomine in ogni branca del governo erano coordinate dal grande Jim Farley, responsabile dell'amministrazione delle Poste. In una certa misura, queste nomine erano ispirate al tradizionale sistema di attribuzione delle cariche in base a considerazioni di parte⁴⁸⁶.

Nondimeno, dato l'enorme afflusso di nuovi impiegati pubblici, alcuni andarono anche agli Indipendenti e ai Repubblicani, almeno finchè essi sostenessero il programma del presidente. E per tutto il periodo in cui rimase in carica, nonostante la prassi della sua amministrazione Roosevelt dichiarò in pubblico di sostenere con decisione l'applicazione del sistema meritocratico.

L'atteggiamento distaccato di Roosevelt verso il sistema del merito era in qualche modo diverso da quello dei precedenti fautori dello *spoils system*. Egli utilizzò le nomine per cementare le vittorie politiche, ma anche per portare nell'amministrazione in proporzioni significative, funzionari che fossero molto competenti che fossero validi *idea men*. Fu tipico della sua amministrazione separare parzialmente le strategie presidenziali da quelle partitiche. Il paese aveva

⁴⁸⁴ Mershaw, *op.cit.* p.66

⁴⁸⁵ Rosenbloom, "1946 Framing a lasting Congressional Response to the Administrative State" in *Administrative Law Review* in D'Ignazio, *cit.*

⁴⁸⁶ Mershaw, *op.cit.* p. 66

grandi problemi e Roosevelt cercò di trovare uomini qualificati in grado di risolverli. Egli considerò i sostenitori del partito democratico di Wilson, che erano attivi, come troppo vecchi e troppo ispirati da interessi di parte⁴⁸⁷.

Pertanto si rivolse alle università e ai giovani professionisti, i quali possedevano energia e idee nuove e, sulla base di un'ottimista interpretazione di questi eventi, rafforzò la pubblica amministrazione, andando al di là delle regole sul pubblico impiego⁴⁸⁸.

Nell'organizzazione della pubblica amministrazione assumevano una posizione centrale alcune nuove esigenze. L'amministrazione di F. D. Roosevelt dava importanza come mai era stato fatto prima, alla precedente formazione intellettuale e a quello che potrebbe essere chiamato personale di *staff* piuttosto che di *line*. Nello sviluppo di nuovi programmi e strategie, il governo aveva bisogno di ricerca di e di pensiero così come di fedeltà e capacità di agire. Nell'utilizzare questi nuovi «tipi decisionali» nella pubblica amministrazione, F. D. Roosevelt evidenziò, nella sua forma moderna, il problema mai risolto di come integrare o equilibrare l'esigenza di energia, di impegno e di «fedeltà ideologica» sentito da un'amministrazione pubblica con la necessità del governo di avere a sua disposizione un quadro stabile di funzionari altamente competenti. Le tecniche di amministrazione del personale che potevano soddisfare la prima esigenza non sembravano in grado di dar risposta alla seconda necessità, e viceversa⁴⁸⁹.

Il mondo accademico venne coinvolto a pieno nel progetto rooseveltiano, (vedi paragrafo precedente relativamente a L.D. White).

⁴⁸⁷ *Ibidem*

⁴⁸⁸ *Ibidem*

⁴⁸⁹ *Ibidem* pp. 67-68

Il tentativo della Commissione per il pubblico impiego di attrarre, assumere e collocare in servizio personale con una preparazione universitaria, fece sentire i suoi effetti sui programmi delle università. L'impiego nella pubblica amministrazione veniva riconosciuto come una forma distinta di carriera professionale. Si tennero conferenze universitarie sulla formazione del personale pubblico e, nel 1936, apparve il primo testo sulla sua gestione.

La politica di Roosevelt modernizzò anche in altri modi gli obiettivi di riforma della pubblica amministrazione. Da una parte, la Commissione presidenziale per la gestione amministrativa istituita da Roosevelt per studiare l'organizzazione dell'esecutivo, seguì le direttive di Taft e fu la prima di tante Commissioni dello stesso tipo che sarebbero state create negli anni a venire. Le attività del governo federale si erano estese enormemente, ma era stato fatto ben poco per dare un'organizzazione unitaria. Inoltre il congresso, accogliendo la richiesta del presidente di creare nuovi programmi e nuovi organismi amministrativi lo aveva fatto spesso in forme che tendevano a limitare il potere esecutivo. A capo di molte di queste agenzie c'era un organismo composto da più membri, un Consiglio o una Commissione collegiale, che doveva spesso includere rappresentanti dei due partiti e i cui membri potevano essere rimossi dal Presidente soltanto per giusta causa (*infra* § 2)⁴⁹⁰.

I rapporti fra Roosevelt e la Corte Suprema furono tesi, fino a quanto la Corte non mutò orientamento giurisprudenziale con i giudici *new dealers*, di questo parleremo poi. Prima ci occupiamo di come il congresso contrastò o cercò di contrastare la "restaurazione" seppur in forme diverse del *sistema delle spoglie*.

⁴⁹⁰*Ibidem*, p. 69

Il rapporto tra le competizioni elettorali Presidente-Congresso e la riforma del pubblico impiego durante la presidenza di F.D. Roosevelt è chiaramente illustrato dall'approvazione della *legge Hatch* del 1935, la quale vietava la partecipazione di funzionari pubblici alle campagne elettorali, secondo taluni il rafforzamento della neutralità politica dei funzionari federali con la *legge Hatch* non fu che un mezzo studiato dal senatore Garner per tenere i funzionari federali fuori dalla *convention* democratica del 1940. Nelle elezioni di metà quadriennio del 1938 Roosevelt aveva tentato di eliminare dal congresso i democratici che non collaboravano, servendosi a propri fini del potere presidenziale di *patronage*. Ciò suscitò le ire di molti *congressmen* e aumentò le preoccupazioni di coloro che ritenevano sempre più difficile controllare l'ambizione di Roosevelt di diventare un presidente permanente.

Si era diffusa nell'opinione pubblica una generale preoccupazione per la ricostituzione dello *spoils system* durante i primi anni di governo di Roosevelt e la riforma del pubblico impiego era stata uno degli obiettivi della campagna del 1936. Inoltre, questo argomento di pubblico interesse generale aveva trovato espressione in altre leggi del congresso, compresa quella riguardante la prima applicazione ai dipendenti del Ministero delle Poste di rinnovati e diversi principi di valutazione del merito⁴⁹¹.

Lo scontro esecutivo-parlamento ha come teatro vari fronti. Nel 1937 Roosevelt crea la *President's Committee on Administrative Management (PCAM)*, il cui rapporto finale conosciuto come Rapporto *Brownlow* mette in risalto come la rapida espansione del settore pubblico, agli inizi del *New Deal*, abbia portato alla

⁴⁹¹ *Ibidem*, p. 71

crisi del modello di razionalizzazione amministrativa precedentemente concepito. Il Rapporto lamenta, tra l'altro come l'istituzione di più di 100 agenzie abbia creato una *headless fourth branch of the government* difficile da governare, per cui si valuta necessaria una forte *leadership* presidenziale perché si possa garantire la responsabilità democratica dell'amministrazione⁴⁹². Il *Brownlow Report* dal nome del presidente della commissione rappresenta un documento di notevole importanza per il periodo in cui fu emanato in quanto rende ufficiale il tentativo del controllo presidenziale sull'amministrazione, Rohr lo considera un "*constitutional statement of considerable significance*"⁴⁹³.

Il congresso rifiuta molte delle conclusioni della Commissione, in quanto ritiene che il Rapporto finale non prevede un ruolo adeguato per l'organo legislativo nei confronti dell'amministrazione. Nel tentativo di arrestare la "riduzione di autorità" sulle strutture amministrative, il congresso prova a contrastare le parti del rapporto più sfavorevoli per l'organo legislativo al fine di mantenere un potere di coordinamento nella riorganizzazione amministrativa⁴⁹⁴.

I commenti da parte di alcuni membri della Camera dei Rappresentanti furono molto accesi; un rappresentante di New York Hamilton definì il Rapporto come «a step to concentrate power in the hands of the President and a set-up a species of fascism or nazism or an american form of dictatorship»⁴⁹⁵.

In realtà mentre il primo periodo dell'amministrazione Roosevelt rappresentò praticamente un rifiuto del sistema meritocratico, la notevole espansione dell'attività del governo federale durante la sua permanenza in carica offrì terreno

⁴⁹² D'Ignazio, *op.cit.* pp. 63-64

⁴⁹³ J.R. Rohr, *To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State* p.137 Lawrence 1986 in D'Ignazio *cit.*

⁴⁹⁴ D'Ignazio, *op.cit.* p. 64

⁴⁹⁵ Rosenbloom, "1946 Framing a lasting Congressional Response to the Administrative State" in D'Ignazio, *cit.*

fertile all'estensione dei criteri meritocratici, in attesa di un'ulteriore riforma del pubblico impiego. Ciò incluse in applicazione degli emendamenti sulla sicurezza sociale del 1939, la previsione di forti incentivi agli Stati per lo sviluppo di sistemi di pubblica amministrazione di fondi federali durante il primo periodo del *New Deal*, il congresso richiese che gli Stati che desideravano ricevere sovvenzioni federali, in applicazione di nuovi ed espansivi programmi di aiuto, assumessero in base a criteri di merito tutti i dipendenti che erano pagati in tutto o in parte con denaro federale.

Infine con la *legge Ramspeck* del '40, il congresso autorizzò l'estensione delle regole del sistema meritocratico ai circa 200 000 posti precedentemente da esso esclusi e, come avevano già fatto altri Presidenti prima di lui durante l'ultimo periodo dell'amministrazione, il Presidente Roosevelt si valse fino in fondo di tale autorizzazione per "coprire" con essi le precedenti nomine democratiche. Dal 1943, approssimativamente il 95% dei circa due milioni di impiegati federali occupava posti che erano sotto la giurisdizione della Commissione per il pubblico impiego.

La pubblica amministrazione venne pertanto a trovarsi, alla fine dell'amministrazione di Roosevelt in una posizione ben diversa da quella che essa occupava nel 1932. Le funzioni del governo nazionale, e con esse quelle dei funzionari pubblici, si erano enormemente ampliate e per tale espansione la gestione del personale pubblico venne considerata come un'attività professionale di cruciale importanza. Inoltre, essa era un'attività che si doveva prestare sia alle ambizioni di una classe di dirigenti di professione in rapida ascesa che alle esigenze della presidenza di innovare sul piano politico. Vennero in questo modo

ridefiniti i termini della competizione tra gli ideali alla base del pubblico impiego e le aspirazioni presidenziali. L'uso dello *spoils system* sarebbe stato d'ora in avanti un indicatore non solo della politica ordinaria, ma anche dei tentativi presidenziali di ottenere il controllo ideologico di una burocrazia senza la quale non si poteva governare e che si sospettava legata alle vecchie idee proprie di passate amministrazioni e di Congressi ormai sciolti. E, soprattutto in presenza di contrasti politici tra Presidente e congresso, queste esigenze e aspirazioni del Presidente portavano ad una visione del tutto diversa da parte di quest'ultimo e del congresso sul programma di riforma del pubblico impiego.

Negli ultimi anni della presidenza F.D. Roosevelt furono pertanto tracciate le linee di una battaglia istituzionale sulla riforma. Per il Presidente «riforma» significava attirare nuove energie che potessero dare attuazione al suo programma e creare un'amministrazione unificata all'interno dell'esecutivo. Per il congresso «riforma» voleva dire tutelare i propri programmi da una interpretazione arbitraria e deformante operata da funzionari nominati dal Presidente e, in termini generali, limitare il potere che quest'ultimo poteva acquisire mediante la distribuzione di cariche su base politica⁴⁹⁶.

⁴⁹⁶ *Ibidem*, pp. 70-71

Capitolo II

LE AGENZIE AMMINISTRATIVE

1. *Le origini*

Già nel corso dell'ottocento declina sebbene assai lentamente il *laissez-faire* e con esso l'immagine dell'amministrazione che si astiene dall'intervenire nei fatti economici con autorità. Nel primo secolo successivo alla costituzione del 1787 aveva dominato il libero mercato, ma non erano mancate le eccezioni, nei settori nei settori concernenti l'imposizione fiscale, le pensioni, l'assegnazione di terre pubbliche, il conferimento di licenze, le regolazioni dei rapporti con le tribù indiane, il controllo sull'immigrazione e sul commercio marittimo, la gestione di servizi pubblici, come quello postale. Con l'ultimo quarto del XIX secolo si rafforza la *public regulation* delle attività economiche, prima al livello statale, poi federale con l'istituzione delle maggiori agenzie.

La prima agenzia fu istituita nel 1887, si tratta della *Interstate Commerce Commission*. Ad essere precisi l'*Interstate Commerce Commission* nasce come struttura tecnica, all'interno del *Department of Interior* e successivamente nel 1889 diviene indipendente, come apposita *Commission* in ragione della specializzazione dei componenti. Il controllo sulle ferrovie richiedeva conoscenze specifiche che non si ritrovano nell'ambito degli ordinari *civil servant*. È vero che nel pubblico impiego era già intervenuta la sostituzione dello *spoils system* con il

merit system grazie al *Pendleton Act* ma la riforma era ancora troppo recente e in molti dipartimenti non aveva dato ancora i suoi frutti⁴⁹⁷.

Quanto alle funzioni di fondo, le *independent regulatory commissions* americane vengono istituite da una legislazione d'intervento pubblico nell'economia per la protezione di larghi strati di individui nei confronti di poteri economici consolidati. La *Interstate Commerce Commission* è chiamata a controllare le tariffe ferroviarie a tutela degli utenti verso possibili abusi delle compagnie che gestiscono il servizio di trasporto. Per tale sua finalità, la *Commission* è considerata *poor man's court* quasi a sottolineare il suo intervento giustiziale a difesa dei più, e dei meno forti contro i potenti. L'agenzia cura situazioni collettive e istanze così vaste così rilevanti che s'identificano con l'interesse pubblico, e le protegge dall'azione di grandi imprese. Nei confronti di quest'ultime sono rivolti i suoi poteri di regolazione e di controllo⁴⁹⁸.

Rappresenta il modello di riferimento per le altre agenzie amministrative da istituire. I membri direttivi di questa agenzia sono nominati per la professionalità e per la competenza nel settore specifico. A tali membri scelti con un mandato *bipartisan* per rafforzarne l'obiettività, è garantita ampia discrezionalità nelle specifiche scelte riguardanti il settore di competenza, ma tali scelte non devono avvenire per interessi di partito. Il modello di *agenzia indipendente* rende necessario che avvenga una delega di funzioni normative molto ampia dall'organo legislativo in modo da evitare il controllo presidenziale conseguente ad una delega di poteri da parte del Presidente. In questo modo si spinge in direzione della «violazione» della separazione dei poteri allo scopo di garantire la professionalità

⁴⁹⁷ D'Aliberti, *op.cit.*, pp. 97-98

⁴⁹⁸ *Ibidem*

dell'amministrazione e l'attuazione di politiche nella direzione esclusiva dell'interesse pubblico⁴⁹⁹.

Agli esordi del novecento il fenomeno si consolida: nel 1914 è istituita la *Federal Trade Commission* per attuare le norme dell'*antitrust law* e per controllare casi di *unfair competition*. Con l'esordio del XX secolo l'accento si sposta sull'indipendenza delle agenzie.

Anche per la *Federal Trade Commission* vale la regola *bipartisan*. Per verificare il rispetto delle regole della concorrenza da parte delle imprese e dei grandi gruppi industriali occorrono strutture al di sopra delle parti, altamente imparziali autonomi dai vertici dell'apparato di governo. Si consolida il criterio della *bipartisan membership*, secondo cui le massime cariche delle agenzie devono riflettere con equilibrio entrambi i poli partitici: sulla nomina del *chairman* pesa l'influenza del presidente. Dal primo novecento tecnicità e indipendenza marciano assieme⁵⁰⁰.

2 Rulemaking and adjudication

Sull'aspetto paralegislativo (*rulemaking*), prima che paragiudiziale (*adjudication*) iniziamo il nostro itinerario.

Il *rulemaking*, ai sensi della sez. 551 dell'*Administrative Procedure Act* (d'ora in poi APA) del 1946, è definito come il «processo delle agenzie per emanare, emendare ad abrogare *rules*». Le agenzie amministrative sono depositarie di un diverso grado di *rulemaking power*, in funzione delle scelte del congresso di

⁴⁹⁹D'Ignazio, *op.cit.*, p. 41

⁵⁰⁰D'Aliberti, *op.cit.*, p. 98

affidare ad esse decisioni più o meno rilevanti riguardanti le politiche pubbliche⁵⁰¹.

In relazione alle procedure che l'agenzia è obbligata a seguire prima dell'emanazione delle norme regolamentari, l'APA stabilisce che alle persone interessate si deve assicurare la possibilità di conoscere in anticipo i contenuti del regolamento e di partecipare al processo tramite la sottomissione di dati, pareri e relazioni scritte (*notice and comment*). In modo specifico, l'APA richiede la pubblicazione sul *Federal Register* della proposta di regolamento, in modo da consentire a chiunque vi abbia interesse di presentare osservazioni ed all'agenzia di tener conto di tali osservazioni nel regolamento finale⁵⁰².

In effetti il testo del *Federal Register Act* prevede che un *final order, opinion, statement of policy, interpretation, staff manual o instruction* che abbia effetti sui terzi può costituire il fondamento o essere usato, o citato da un'agency solo se è stato registrato e se è stato reso accessibile al pubblico o pubblicato come previsto in questo paragrafo se la parte ha avuto effettiva e tempestiva notizia del suo contenuto⁵⁰³.

Il *rulemaking* deve seguire, infatti delle procedure aperte alla partecipazione degli individui che hanno un'interesse nella normativa proposta e nello stesso tempo, deve avere il carattere della "comprensività", nel senso di coinvolgere tutto il complesso degli interessi inerenti alle norme proposte⁵⁰⁴.

La partecipazione diventa un elemento essenziale nel processo di *rulemaking*. L'affidamento della funzione legislativa a rappresentanti eletti costituisce una delle fondamenta del sistema rappresentativo, che non può essere neutralizzata dall'attività regolamentare necessaria per l'attuazione delle stesse leggi ed affidata ed apparati amministrativi che sfuggono al circuito elettorale rappresentativo. Una soluzione a tale situazione, contraddittoria sotto molti aspetti, è individuata

⁵⁰¹ D'Ignazio, *op.cit.*, pp. 180-181

⁵⁰² *Ibidem*, p. 183

⁵⁰³ Boggetti, *Dalla rule of law allo Stato amministrativo* p. 24 in D'Ignazio, *cit.*,

⁵⁰⁴ *Ibidem*, p. 183

proprio nella partecipazione pubblica all'attività normativa per fare in modo che aumenti la responsabilità della dell'amministrazione nei confronti degli interessati nel processo di *rulemaking*. La partecipazione degli individui contribuisce, sotto questo aspetto, a far ottenere una legittimazione costituzionale al *rulemaking*. Infatti, il coinvolgimento degli individui che hanno degli interessi può essere considerato come un "surrogato" del voto.

Ma la partecipazione non contribuisce soltanto ad assicurare la legittimazione costituzionale, dal momento che tramite la stessa partecipazione si viene a creare una relazione molto stretta tra l'agenzia a cui è affidato il potere regolamentare e gli individui interessati alla normativa, che tramite, tale opportunità, hanno la possibilità di cooperare con l'agenzia alla formazione del provvedimento⁵⁰⁵. La partecipazione pubblica diventa, quindi utile alla cd funzione informativa che, conferisce all'attività regolamentare un'autorità ed una credibilità che altrimenti non avrebbe avuto⁵⁰⁶.

In ambito di discrezionalità nell'attività amministrativa è considerato inevitabile per assicurare che la competenza tecnica sia inclusa nell'attività regolamentare delle agenzie, le quali devono affrontare molteplici situazioni e circostanze concrete che le leggi non possono prevedere.

La discrezionalità tecnica, tuttavia, rappresenta un "rischio" per la teoria della responsabilità democratica, la quale prevede che le scelte politiche importanti siano affidate agli eletti e che nell'attività di governo sia presente una responsabilità anche nei confronti del popolo. Allo stesso modo rappresenta un "rischio" anche per il principio di legalità, secondo cui l'esercizio del potere

⁵⁰⁵ *Ibidem*

⁵⁰⁶ G.O. Robinson, *American Bureaucracy*, Ann Arbour, p. 126 ss 1991 in D'Ignazio, cit

amministrativo si deve svolgere in base a leggi o a norme giuridiche generali ed astratte fissate precedentemente, quando sono coinvolti i diritti degli individui. Il pieno rispetto del principio di legalità porta a considerare come “cinghie di trasmissione” per l’attuazione degli obiettivi contenuti nelle leggi. In base alla teoria tradizionale sono legittimate le “intrusioni” nei diritti e delle libertà degli individui da parte delle agenzie, non soggette ad un controllo elettorale, solo se tali “intrusione” sono autorizzate da una fonte di autorità, che è identificata nell’organo legislativo.

In molti casi, tuttavia le soluzioni prospettate seguendo pienamente il principio della *rule of law* sono inattuabili, dato il carattere generico ed indeterminato delle leggi di delega. Tale carattere generico non costituisce un’eccezione ma ricorre frequentemente generando le condizioni di base alle quali risulta inevitabile superare il modello tradizionale. Infatti, nel contesto di leggi che rimandano all’amministrazione il compito di bilanciare i vari interessi coinvolti, diventa necessario incorporare nell’attività amministrativa un grado di discrezionalità tecnica, che diventa parte essenziale del processo di *rulemaking*. Le corti giudiziarie hanno dedicato molta attenzione alla previsione di meccanismi di verifica e di controllo dell’attuazione concreta di tale potere. Le corti hanno rafforzato il potere di *review* sull’amministrazione. Hanno preteso l’adesione scrupolosa ai criteri direttivi contenuti nelle leggi. Hanno imposto, inoltre altri requisiti in base ai quali le scelte amministrative devono essere adeguatamente giustificate, per salvaguardare le garanzie costituzionali dirette alla tutela della sfera dei diritti individuali⁵⁰⁷.

⁵⁰⁷ D’Ignazio, *op.cit.*, pp. 186-187

Prima di aggiudicare conflitti, e quindi applicare le leggi, *agencies* e *commissions* devono interpretarle.

La genericità delle leggi di delega e la loro *vagueness* hanno causato motivi di confronto fra corti giudiziarie ed amministrazione, riguardante il soggetto a cui spetta interpretare la legge nei suoi aspetti dubbi.

In generale, si possono identificare due diversi modelli in riferimento al ruolo delle agenzie e delle corti giudiziarie nell'interpretazione delle leggi. Nel primo modello, il potere di interpretare rimane principalmente alle corti giudiziarie. In tale modello di "giudizio indipendente", l'agenzia può essere assimilata ad una delle parti coinvolte nel contenzioso, a cui si riconoscono competenze specifiche, ma il parere dell'agenzia diventa soltanto uno dei fattori nella valutazione del giudice. Nel secondo modello, la responsabilità principale dell'interpretazione della legge spetta all'amministrazione. In tale *deferential model* la funzione della corte consiste nel valutare se l'interpretazione dell'agenzia risulta «ragionevole» e non se l'interpretazione è giusta⁵⁰⁸.

Nel 1984 la Corte Suprema in *Chevron USA Inc v. Natural Resources Defense Council* (467 U.S. 837) ha posto fine all'oscillazione tra questi due modelli, scegliendo il *modello referenziale* anche in sentenze successive (*Young v. Community Nutrition Institute* 476 U.S. 974 – 1986). Il caso *Chevron* si riferisce principalmente al principio della separazione dei poteri. A parere della Corte Suprema i giudici devono assumere un atteggiamento deferenziale in quanto devono rispettare le decisioni del legislatore di affidare responsabilità quasi-legislative alle agenzie e di assicurare che le scelte politiche inerenti

⁵⁰⁸ *Ibidem*, p. 188

l'interpretazione delle leggi siano compiute da soggetti che sono responsabili nei confronti degli organi politici piuttosto che essere affidati a giudici non eletti. La deferenza, in questo caso è necessaria per evitare un'usurpazione da parte dei giudici delle funzioni che il congresso vuole affidare alle agenzie. Le motivazioni alla base del caso *Chevron* si incentrano sulla circostanza che il potere giudiziario ha minori responsabilità nei confronti del popolo e, pertanto le corti giudiziarie non sono adeguate per esercitare un ruolo politico. I vertici delle agenzie pur non essendo eletti, hanno delle responsabilità nei confronti degli organi politici⁵⁰⁹. Il riferimento alla "usurpazione giudiziale" finisce per far intendere l'interpretazione dei giudici come un'interferenza giudiziaria, le scelte vanno lasciate agli organi politicamente più responsabili⁵¹⁰.

Le agenzie e gli altri organismi amministrativi, indipendenti o collegati all'esecutivo, possono produrre normazione non solo emanando regolamenti (*rulemaking*) ma anche decidendo su casi concreti (*adjudication*) dal momento che in un sistema di *common law* le decisioni amministrative precedenti vincolano, anche se in modo limitato, le decisioni successive, come le corti *make law as a by-product of deciding case*, e l'organo legislativo approva leggi, le agenzie possono produrre normazione usando procedure simili ad ognuno dei due poteri⁵¹¹.

Le agenzie hanno il potere di decidere nei casi concreti se la condotta degli individui sia conforme alle leggi, a cui le stesse agenzie devono dare attuazione e

⁵⁰⁹ *Ibidem*, pp. 189-190

⁵¹⁰ *Ibidem*,

⁵¹¹ P.L. Strauss, *An Introduction to Administrative Justice in The United States* Durham (N.C.), 1989 in D'Ignazio *cit.*

giudicano in via amministrativa sui ricorsi e sui conflitti sorti tra le parti, comminando anche delle sanzioni.

La normazione basata sul caso concreto si caratterizza per essere più flessibile e più dottile, proprio perché idonea a risolvere controversie e, nello stesso tempo, più facilmente modificabile in base alle esigenze evidenziate dai singoli casi concreti. L' *adjudication* si riferisce ad un'attività provvedimentale puntuale, avente come oggetto l'emanazione di *final dispositions* che possono consistere in provvedimenti di vario genere, tra cui *orders* cioè specifiche disposizioni, autorizzazioni, erogazioni, di sanzioni, benefici e sussidi. L'*adjudication* è definita, in generale dall'APA come il processo di un'agenzia per la formulazione di una *final disposition, whether affirmative, negative, injunctive, or declaratory in form of an agency in a matter other than rule making but including licensing*⁵¹².

Le modalità relative all'*adjudication*, basate sul contraddittorio tra le parti per garantire l'imparzialità e la ragionevolezza delle decisioni, prevedono particolari procedure ed, in molti casi, l'intervento finale di un *Administrative Law Judge* (di seguito ALJ). La decisione si basa sull'accertamento dei fatti che sull'applicazione della legge; il procedimento per giungere all'*adjudication* è molto simile al modello processuale dell'*adversary procedure*, anche se gli *adjudicators* dell'agenzia si trovano in una posizione diversa rispetto ai giudici, dal momento che dall'ALJ ci si aspetta soprattutto una *expertise* approfondita sulle norme relative ad un determinato settore, in modo che la sua decisione sia conforme alla normativa specifica dello stesso settore⁵¹³.

⁵¹² D'Ignazio, *op.cit.*, p. 194

⁵¹³ *Ibidem*, p. 195

L'imparzialità dei giudici, necessaria per proteggere i diritti privati, è assicurata da corti separate dagli organi politici; conseguentemente, la concentrazione dei poteri (giudiziario, legislativo, ed esecutivo) in alcune agenzie amministrative minaccia l'isolamento e l'indipendenza dei giudici e, quindi, impedisce un giudizio imparziale⁵¹⁴.

Il congresso ha provveduto ad una separazione interna del personale, prevedendo nell'APA che alcuni aspetti riguardanti lo stato giuridico degli ALJ sia affidato alla competenza della *Civil Service Commission* e non alle agenzie. L'APA prevede una separazione di funzioni del personale all'interno della stessa agenzia, riconoscendo che mentre le agenzie possono esercitare una pluralità di funzioni, tale coincidenza non è possibile per i singoli funzionari che sono chiamati a svolgere funzioni di *adjudication*, per cui non è consentito agli ALJ di svolgere altre funzioni all'interno dell'agenzia⁵¹⁵.

Il diritto a partecipare all'*adjudication* può essere limitato quando si accerta che non esiste un interesse significativo nel procedimento per alcuni individui, che invece, con la loro partecipazione, potrebbero ingiustificatamente ritardare il processo amministrativo. Pertanto, l'agenzia deve saper bilanciare tra l'esigenza di una necessaria partecipazione delle parti durante l'*adjudication* e la necessità che l'attività amministrativa si svolga nel modo più rapido e più efficiente possibile. La partecipazione richiede alcuni passaggi obbligatori che includono la necessità che siano avvertite le parti private interessate e, di seguito la fase di

⁵¹⁴ *Ibidem*, p. 199

⁵¹⁵ *Ibidem*, p. 200

assunzione di prove, le *hearings*, oltre all'acquisizioni dei documenti che le parti possono presentare in ogni momento del processo amministrativo⁵¹⁶.

Le audizioni in contraddittorio che assumono la forma del processo giudiziale hanno fatto sì che le *hearings* con la trasformazione dello stato in senso interventista divenissero il momento più importante dell'intero processo di *adjudication*⁵¹⁷.

Le *hearings* in contraddittorio furono rafforzate quando riuscirono a costituire un "antidoto" importante nel periodo del cd McCarthyismo, per permettere la difesa da false illazioni e da dichiarazioni mendaci⁵¹⁸.

In virtù della posizione acquisita dalle *hearings* è diventato centrale il problema dell'individuazione delle parti legittimate (*standing*) al contraddittorio con l'agenzia e, pertanto a partecipare e ad intervenire nel processo amministrativo⁵¹⁹.

3. *La delega di potere legislativo*

L' *adjudication* ma soprattutto il *rulemaking power* derivano dalla delega di funzioni para-legislativi del congresso alle agenzie in assenza ricordiamolo di una esplicita previsione costituzionale. Secondo il Landis, le tendenze affermatesi, nel periodo *New Deal* di un'ampia delega alle agenzie amministrative può esaltare la competenza e, nello stesso ridurre i costi dei processi decisionali e gli errori, senza incidere sul principio della responsabilità democratica.

Il potere regolamentare si confonde con quello legislativo delegato, determinando problemi di certezza del diritto e di coerenza nella gerarchia delle fonti normative, causate anche dalle caratteristiche specifiche dell'ordinamento costituzionale

⁵¹⁶ *Ibidem*, p. 203

⁵¹⁷ *Ibidem*

⁵¹⁸ Aman, Mayton, *Administrative Law*, p.177 in D'Ignazio *cit.*

⁵¹⁹ D'Ignazio, *op.cit.*, p. 204

statunitense, occorre infatti tener conto della particolare intricatezza del sistema delle fonti – costituzione, leggi, regolamenti amministrativi, norma che emerge dalla prassi amministrativa – che fa sì che coesistono normazione federale e normazione statale, le quali a volte si intersecano. Tale situazione aveva portato il grande giurista Pound, negli anni '30 e '40 a constatare che «dove lavorano le agenzie amministrative il diritto in pratica non esiste più»⁵²⁰.

Le problematiche connesse al processo tendente al trasferimento di poteri legislativi verso le agenzie, che ha avuto un'accelerazione dal *New Deal* in poi, sono sintetizzate nella nota *delegation doctrine*, la quale sostiene che il potere legislativo primario rimane non solo formalmente, ma anche sostanzialmente affidato all'organo legislativo. In tale contesto, la *delegation doctrine* è diventata, secondo le parole di *Justice Scalia*, un «elemento fondamentale del sistema costituzionale»⁵²¹. A sostegno della delega della concentrazione di poteri nelle agenzie amministrative si collegano diversi vantaggi, tra cui, la professionalità delle agenzie, l'abilità di «riempire i vuoti» della legislazione, la flessibilità amministrativa in grado di adeguarsi alle continue trasformazioni che avvengono nella società. Inoltre si sostiene che nessuna agenzia gode di una discrezionalità senza limiti⁵²².

Il riferimento costituzionale principale a favore della delega può trovarsi nella *necessary and proper clause* e sull'*implied powers* che ne derivano. La previsione dei poteri legislativi al congresso può essere intesa, secondo parte della dottrina,

⁵²⁰ Bognetti, *Dalla rule of law allo stato amministrativo: il problema della giustizia nell'amministrazione in America* in Jus 1987 vol.34 in D'Ignazio cit.

⁵²¹ D'Ignazio, *op.cit.*, pp. 167-168

⁵²² Aman, Mayton, *Administrative Law* p. 15 in D'Ignazio cit.

che questi poteri non siano esclusivi, né tantomeno – entro certi limiti – non possano essere tutelati.

La *nondelegation doctrine* è stata utilizzata come lo strumento principale per contrastare con argomentazioni di natura costituzionale, l'ampliamento del potere regolamentare dell'amministrazione. Tale teoria, nel tempo non ha mantenuto la sua forma originaria e, pertanto, la dimensione ed i poteri dell'attuale stato amministrativo in quanto è cambiato l'orientamento della Corte Suprema nel limitare la delega.

Le basi di questa di questa dottrina possono farsi risalire alla sentenza *Wayman v. Southard* (23 U.S. 1-1825) dove *justice* Marshall stabiliva che il Congresso non poteva delegare poteri «which are strictly and exclusive legislative» anche se nella fattispecie il *Process Act* non era da considerarsi incostituzionale in quanto la delega riguardava soltanto «a power to vary minor regulations»⁵²³.

Il fallimento della *nondelegation doctrine* nell'arginare il processo di trasferimento dei poteri quasi-legislativi dal congresso verso l'amministrazione ha fatto ritenere tale dottrina un esercizio di vuota retorica⁵²⁴. Nella sua forma originaria, la *nondelegation doctrine* si è posta l'obiettivo di far in modo che l'organo legislativo non possa cedere i suoi poteri ad altri organi. Sebbene la teoria non sia anche direttamente al alcuna norma costituzionale, si ritiene che essa abbia “dimensioni” costituzionali, in quanto è considerata un “logico corollario” del testo costituzionale⁵²⁵. Nello specifico il riferimento costituzionale principale diventa il principio della separazione dei poteri. Se all'organo legislativo è permesso di trasferire i propri poteri ad un altro organo di governo,

⁵²³ D'Ignazio, *op.cit.*, p. 173

⁵²⁴ Farina, *Statutory interpretation and.....*p. 480 in D'Ignazio *cit.*

⁵²⁵ Barber, *The Constitution and delegation of Congress Power*, p. 11 ss New York 1975 in D'Ignazio *cit.*

viene vanificato lo sforzo costituzionale di garantire che non avvenga una concentrazione eccessiva di poteri⁵²⁶.

Pertanto sulla base della *nondelegation doctrine* le deleghe alle agenzie, quando sono ampie e prive di principi guida sono da considerarsi incostituzionali. Dopo il periodo del *New Deal*, la Corte Suprema ha cessato di utilizzare tale teoria per dichiarare l'illegittimità costituzionale di leggi federali, per cui la *nondelegation doctrine* come strumento per caducare le leggi è stata sostanzialmente superata⁵²⁷.

Una situazione di equilibrio tra la delega molto ampia di funzioni quasi-legislative ed il controllo del congresso era stato raggiunto con il *legislative veto* (veto legislativo), che rappresenta un limite al potere normativo delegato alle agenzie amministrative e, nello stesso tempo, un efficace strumento di controllo da parte del congresso. In effetti l'istituto del *legislative veto* soddisfaceva nella prassi, l'esigenza di delegare al sistema amministrativo ampi poteri normativi, mantenendo però, in capo all'organo legislativo un controllo sull'attività politico-amministrativa, esorbitante della sfera di competenza di attribuzione della pubblica amministrazione.

Il *legislative veto* poteva essere esercitato su un atto a contenuto normativo ad efficacia generale oppure su un provvedimento amministrativo puntuale e si articolava nella comunicazione preventiva della camera dei Rappresentanti ed al senato dell'atto, in modo che l'organo legislativo potesse esercitare il suo potere di controllo. Tale potere veniva esercitato, a volte, con una deliberazione di entrambe le Camere, ma in molti casi il controllo avveniva con la deliberazione di

⁵²⁶ D'Ignazio, *op.cit.*, p. 174

⁵²⁷ *Ibidem*, pp. 174-175

una sola camera, oppure di una o più commissioni. In ogni caso il *legislative veto* seguiva un procedimento semplificato e diverso dal procedimento legislativo.

La Corte Suprema, tuttavia ispirandosi ad uno stretto formalismo, ha decretato la caducazione di quest'istituto rafforzando implicitamente il potere amministrativo dell'esecutivo, in seguito alla soppressione di uno strumento di controllo congressuale⁵²⁸. Con la sentenza *Immigration and Naturalization Service v. Chadda* (462 U.S. 919 – 1983) la Corte ha motivato la decisione di caducare l'istituto del veto legislativo richiamandosi alla circostanza che, quando i Padri Fondatori ritennero di autorizzare le camere al di fuori del previsto ruolo legislativo bicamerale, essi definirono delle precise e rigide procedure per tale azione. Pertanto la conclusione della Corte è che, anche se la procedura per il *legislative veto* è semplificata, bisogna tener conto che i costituenti hanno posto ad un livello più alto valori diversi da quello della semplice efficienza, che può risultare in contrasto con l'integrità costituzionale⁵²⁹.

4. *L'espansione dell'Administrative State*

Non possiamo approfonditamente descrivere la straordinarietà storica e politica del *New deal*. Sarebbe troppo lungo e non esattamente in linea con l'oggetto della tesi. Approfondiamo il *New Deal* nella misura in cui questo è correlato alla crescita del *welfare state*, dello Stato amministrativo, e quindi anche della burocratizzazione della vita economica e politica americana.

Prima di fare ciò ricordiamo gli atti legislativi più significativi della svolta roosveltiana.

⁵²⁸ *Ibidem*, pp. 174-175

⁵²⁹ *Ibidem*, p. 176

- *Emergency Banking Act*

Accordò grandi poteri agli organi federali per regolamentare la transazione in contanti, la tesaurizzazione, e l'esportazione dell'oro

- *Tennessee Valley Authority*

Grandioso progetto di pianificazione regionale che comportava l'elettrificazione e l'irrigazione di un bacino fluviale, interessando la vita dei cittadini di 5 diversi stati.

- *Agricultural Adjustment Act*

Destinato a sostenere gli agricoltori il cui reddito era aumentato del 50% nel 1936, quando il programma fu abbandonato.

- *National Industrial Recovery Act (NIRA)*

Con questa legge furono fissati prezzi minimi per i prodotti industriali, salario minimo, lavori pubblici, ecc. con questa legge il Congresso delegava al Presidente e all'amministrazione la responsabilità di decidere su gravi problemi economici e sociali.

Questa legge può essere presa ad emblema dell'ostilità della Corte Suprema (iniziale) nei confronti del *New Deal*. In *Panama Refining Co v. Ryan* (293 U.S. 388-1935) la Corte ritiene la delega contenuta nel NIRA illegittima in quanto il congresso non ha enunciato in modo chiaro le circostanze in base alle quali il presidente deve esercitare l'autorità delegata. Al caso *Panama* fa seguito il caso *Schechter Poultry Corporation v. United States* (295 U.S. 495 – 1935) dove si invalida la sezione 3 del NIRA adducendo di nuovo come motivazione una eccessiva discrezionalità concessa al presidente⁵³⁰. La Corte si mantiene alla *nondelegation doctrine* ma il principio *delegata potestas non potest delegari* subirà una evoluzione. Dopo la caducazione delle norme del NIRA causa l'eccessiva discrezionalità conferita al Presidente e alla *National Recovery Administration*⁵³¹ la Corte cambierà di gran lunga il suo atteggiamento.

- *National Labor Relations Act*

Stabiliva le pratiche illegittime, la libertà di scelta sindacale, il divieto di interferire da parte dei datori di lavoro sui sindacati, si introduceva la contrattazione collettiva almeno in alcuni ambiti.

⁵³⁰ *Ibidem*, p. 172

⁵³¹ *Ibidem*, p. 58

Parlare di sistema meritocratico, di *sistema delle spoglie*, di pubblico concorso o dei vari modi in cui si può dare spazio al *patronage*, rivestirebbe una importanza marginale, se il numero di persone che lavorano per il governo, per la contea, per le agenzie federali, per farla breve, per lo stato nei suoi mille rivoli fosse limitato. Gli Stati Uniti al pari dei paesi europei conoscono l'espansione del potere pubblico, conseguentemente del lavoro pubblico, dirigenti, quadri, impiegati, ecc. Cresce con il *New Deal* lo Stato amministrativo, anche gli Stati Uniti hanno il loro *Welfare State*, sebbene, diverso dalle versioni europee. Anche negli USA, il keynesismo, nelle sue varie versioni non lascia spazio alle teorie neoclassiche. A differenza dei paesi europei come il Regno Unito, che abbiamo investigato ed analizzato, non vi è un vero e proprio programma socialista che si traduce in un programma di governo. Accanto a misure di carattere sociale (sussidi di disoccupazione, misure contro le condotte anti-sindacali) simili a quelle prese in Europa, lo Stato interventista negli Stati Uniti, si manifesta soprattutto sotto la forma di Stato regolatore. Non si assiste ad una ondata di nazionalizzazioni come nell'Inghilterra di Attlee (vedi Parte I Cap IV § 5), né allo Stato imprenditore in soccorso di imprese private che arrancano come è stato in Italia, almeno dalla costituzione dell'IRI in poi. Piuttosto proprio in ossequio al mercato – che per il *liberals* comunque non è in grado di autoregolarsi – vi è la proliferazione di agenzie di varia natura, che hanno (vasti) poteri regolatori e sanzionatori, nei confronti dei soggetti che operano nei settori di loro competenza. Tutto questo scatena una lotta sulle prerogative delle istituzioni politiche su questi enti amministrativi, sia sul meccanismo di selezione dei dirigenti (*infra* § 9) sia sui poteri di controllo delle agenzie e sulle agenzie stesse. In sostanza un braccio di

ferro fra il congresso e il presidente e i dipartimenti. Sullo sfondo la crescita del governo federale e la decisioni della suprema magistratura che avrà un ruolo di primo piano.

Il *New Deal* ha determinato significative trasformazioni nella forma di governo e nell'amministrazione federale. Tale trasformazioni vanno in direzione di un incisivo rafforzamento della *leadership* dell'organo esecutivo non solo a livello del governo federale, ma anche a livello dei governi statali e locali. La presidenza diventa il vero centro di iniziativa politica del paese; dopo il *New Deal*, essa andrà rafforzando la sua posizione di supremazia nei confronti del congresso, stabilizzando il baricentro politico ed istituzionale in capo all'organo esecutivo⁵³².

Durante i primi due mandati di Roosevelt, il ruolo dell'amministrazione federale nel sistema federale nel sistema politico subisce notevoli trasformazioni. Da strumento di attuazione delle leggi, come avevano previsto i *civil-service reformers*, essa diventa un soggetto sempre più coinvolto nel processo politico. Le nuove leggi concedono un potere discrezionale molto più ampio alle agenzie amministrative, da cui si attendono soluzioni innovative per risolvere i mutevoli problemi che *day-to-day* si presentano⁵³³.

Cambiamenti istituzionali così profondi richiedono, tuttavia una legittimazione costituzionale che, nel caso specifico presenta notevoli difficoltà, dal momento che i *Padri Fondatori* non avrebbero potuto pensare ad un rafforzamento notevole della Presidenza e ad un'espansione dello Stato amministrativo in modo così ampio. Infatti, il nuovo scenario delineatosi fa emergere molti problemi di ordine costituzionale che si concentrano principalmente sui rischi che possa essere

⁵³² D'Ignazio, *op.cit.* pp. 53-54

⁵³³ *Ibidem*, p. 56

sconvolto il disegno dei *Padri Fondatori* di costruire un modello istituzionale di equilibrio nella distribuzione dei poteri e nei rapporti fra organi costituzionali. La Corte Suprema più di una volta mostrerà preoccupazione per questo punto come avremo modo di vedere. Se la costituzione prevede, nei primi 3 articoli i poteri dei tre organi costituzionali, la crescita dello Stato amministrativo determina che una larga parte di tali poteri si trasferisca dagli organi costituzionali alle agenzie amministrative, creando problemi nell'equilibrio istituzionale del rapporto tra gli organi costituzionali e nel sistema delle garanzie predisposte per evitare una concentrazione di poteri⁵³⁴.

Le forze politiche portatrici di nuovi valori e parte della dottrina (*newdealers*) cercano di radicare nel tessuto istituzionale la loro visione di progresso, in cui alle agenzie amministrative viene affidato un ruolo politico di primo piano. Dopo il *New deal* una delle differenze più significative tra la pubblica amministrazione nord-americana e le pubbliche amministrazioni degli stati europei è individuata anche nella circostanza che negli Stati Uniti le agenzie amministrative sono considerate uno strumento di cambiamento sociale ed economico, mentre in Europa la pubblica amministrazione è ritenuta il principale soggetto istituzionale di conservazione e di difesa dello *status quo*. Negli USA, la *Security and Exchange Commission*, il *National Labor Relations Board* e la *Tennessee Valley Authority* sono identificate come le istituzioni più disponibili al cambiamento e diventano esse stesse strumento di incisive riforme non solo in campo economico e sociale, ma anche istituzionale⁵³⁵. Esse non possono essere considerate soltanto lo strumento degli organi politici eletti, ma sono dotate anche di un potere

⁵³⁴ *Ibidem*, p. 57

⁵³⁵ Rourke, *Bureaucracy, Politics and Public Policy* p.177 Boston-Toronto in D'Ignazio *cit.*

discrezionale molto ampio, che può essere messo in relazione diretta alla dilatazione della pubblica amministrazione⁵³⁶.

L'approccio interventistico e regolatore della vita economica e sociale non viene costituzionalizzato, nel senso che non vengono introdotte delle modifiche alla costituzione per dare una legittimazione costituzionale al nuovo ruolo dell'amministrazione e, pertanto i poteri amministrativi possono essere modificati o revocati da una nuova legislazione. Le agenzie continuano a restare "creature" del congresso e dipendenti dalle interpretazioni dell'organo giudiziario⁵³⁷.

In un certo senso inizia un "braccio di ferro" fra il Congresso (democratico) e il Presidente (democratico) sul potere delle agenzie.

Vi era un continuo processo di declino dell'organo legislativo. In tale processo, che determina un ampliamento dei compiti dell'amministrazione tende ad una specializzazione ancora più accentuata delle funzioni delle agenzie, l'organo legislativo tende a ridurre il suo potere di controllo sull'attività amministrativa, rispetto al periodo in cui si poteva più agevolmente svolgere tale compito, dal momento che l'attività di governo era ridotta e più semplice.

Inoltre la risposta del congresso all'ampliamento dello Stato amministrativo determina, a sua volta, un fenomeno di burocratizzazione dell'organo legislativo, nel senso che si costituisce una struttura amministrativa direttamente dipendente dal congresso.

La cosa ha un effetto anche in merito al consenso e alla sua ricerca. Lo studioso Fiorina mette in evidenza come la reazione del congresso all'espansione si sia concretizzata nella creazione di nuove strutture amministrative, aggiungendo

⁵³⁶ T.Lowi, *The personal president*, pp 273 ss Ithaca, 1985 in D'Ignazio *cit*

⁵³⁷ Aman, *Administrative Law* p.23 in D'Ignazio *cit*.

ironicamente che più è ampia la normativa emanata dal congresso, maggiori sono le risorse distribuite e più rare sono le sconfitte elettorali per i singoli senatori e rappresentanti⁵³⁸.

Gli organi legislativi sono tradizionalmente organi politici frammentati, mentre l'organizzazione amministrativa tende ad essere idealmente unitaria, allo scopo di garantire efficienza ed economicità. Pertanto, in questo periodo si pone maggiormente in evidenza il contrasto tra la diversità dell'indirizzo politico congressuale, che viene settorializzato dalle diverse commissioni, e l'indirizzo politico dell'esecutivo, caratterizzato dall'unità in quanto concentrato nella persona del presidente. Conseguentemente si creano dei rapporti diretti tra le singole commissioni e sottocommissioni congressuali ed i diversi settori dell'apparato amministrativo⁵³⁹.

In tale contesto diviene perfettamente spiegabile la reazione del congresso di puntare sulle agenzie indipendenti, in modo di avere un controllo più stabile sull'amministrazione e ridurre l'influenza dell'esecutivo, dal momento che tali agenzie hanno un rapporto più stretto con lo stesso congresso. Queste agenzie sono considerate come *agents or arms* del congresso, anche se rimangono indipendenti e distinti anche dall'organo legislativo. Vi è competizione fra presidente e congresso, mettendo in evidenza come il presidente presuma che ogni potere o responsabilità che il congresso, assegni con la legge all'amministrazione diventi parte dei suoi poteri connessi al compito costituzionale *to execute laws faithfully*. Il Congresso, invece, presume che nel momento in cui delega poteri

⁵³⁸ Fiorina, *Congress – Keystone of the Washington Establishment* p. 46 ss New Haven 1997 in D'Ignazio *cit.*

⁵³⁹ D'Ignazio, *op.cit.*, pp. 65-66

direttamente ad un'agenzia amministrativa, il Presidente sia escluso da questa delega⁵⁴⁰.

Il mutamento giurisprudenziale della Corte Suprema ha avuto un ruolo fondamentale. Dalla seconda metà degli anni '30 ha superato il suo attaccamento ad un liberalismo (forse meglio dire conservatorismo) sorpassato.

Basti pensare che in *Lochner v. New York* (1905), essa aveva pronunciato l'incostituzionalità di una legge di New York che limitava a 60 ore la durata del lavoro settimanale dei panettieri. In *Hammer v. Dagenhart* (1910) è stata dichiarata l'incostituzionalità di una legge del Congresso che vietava di impiegare di notte o per più di 40 ore settimanali i ragazzi da 14 e 16 anni⁵⁴¹. Nel caso *Coppage* (1915) la Corte considerava incostituzionale una legge che proibiva gli *yellow dog contracts* i quali imponevano ai lavoratori di abbandonare il sindacato come condizione per ottenere un impiego, e nel caso *Adkins* (1923) ritiene incostituzionale una legge sul salario minimo garantito per le lavoratrici⁵⁴².

Un simile orientamento ostile alla legislazione sociale e all'intervento pubblico in economia sembrerà bloccare sul nascere le riforme progressiste, ma non sarà così.

La Corte aveva dichiarato illegittima quasi tutta la legislazione emanata prima del 1935 incostituzionale il *Frazier-Lemke Act* con la decisione *Louisville Joint Stock Land Bank v. Radford* 295 U.S. 555 (1935) ed il *Railroad Retirement Act* con la decisione *Railroad Retirement Board v. Alton Railroad C.*, 295 U.S. 330 (1935).

Ancora su questa linea si possono considerare i casi *Perry v. United States* (294 U.S. 240-1935)⁵⁴³.

Dopo queste sentenze la tolleranza del potere giudiziario nei confronti dell'amministrazione, definita da Landis come «intelligente realismo»⁵⁴⁴ scaturisce da idee razionalistiche del *New Deal* e dalla consapevolezza diffusa che spetta agli organi politici il compito di trovare delle soluzioni ai problemi straordinari di quel periodo. In tale contesto istituzionale si sviluppa la *dottrina*

⁵⁴⁰ C. Pile R. Pious *The President, Congress and Constitution*, p. 79 New York 1984

⁵⁴¹ David, Jauffret-Spinosi, *op.cit.* p. 362

⁵⁴² D'Alberti, *op.cit.*, p. 103

⁵⁴³ D'Ignazio, *op.cit.*, p. 61

⁵⁴⁴ J.Landis, *The Administrative process*, p.11 New Haven 1938 in D'Ignazio *cit.*

della deferenza delle corti giudiziarie nei confronti dell'attività amministrativa, considerata come espressione della volontà dell'organo esecutivo ed in parte, anche dell'organo legislativo. Pertanto anche l'ampia discrezionalità amministrativa si giustifica, in quanto si ritiene necessaria per la particolare situazione di quel periodo⁵⁴⁵. Questa dottrina sarà sostituita, in seguito, dopo la seconda guerra mondiale, della teoria dell'*hard look*, che si baserà su un attento esame, dell'attività amministrativa, tenendo come riferimento principale la tutela delle libertà e dei diritti individuali⁵⁴⁶.

La Corte Suprema affronta i problemi posti dal *welfare state* dividendosi su due atteggiamenti tra loro contrastanti: "l'attivismo" e il "conservatorismo" (*supra*). I sostenitori del primo atteggiamento ritengono che la Corte debba mantenere "deferenza" nei confronti degli organi politici, mentre i conservatori ritengono che la Corte nell'interpretazione costituzionale debba svolgere un ruolo decisivo di condizionamento della politica governativa. Gli "attivisti" che coincidono con i *liberals* all'interno della Corte, ritengono che la giurisprudenza abbia il compito di adattare la costituzione ai rapidi mutamenti della società e fanno affidamento su una "politica giudiziaria" del *laissez faire* per permettere all'organo legislativo ed al Presidente di poter regolamentare in modo innovativo la vita economica e sociale. I "conservatori" invece, ritengono la giurisprudenza della Corte Suprema costituisca uno strumento utile per frenare il *welfare state* e per limitare l'eccessiva regolamentazione della sfera di autonomia dei privati⁵⁴⁷.

⁵⁴⁵ E.W. Hawley, *The New Deal and the problem* p. 35 in D'Ignazio *cit.*

⁵⁴⁶ D'Ignazio, *op.cit.*, p. 77

⁵⁴⁷ *Ibidem* pp. 77-78

Ad un certo punto durante la presidenza Roosevelt, le corti giudiziarie e l'amministrazione sono considerati *co-workers* per il raggiungimento di obiettivi comuni⁵⁴⁸.

Landis, Brandeis, Cardozo, ma soprattutto *Chief Justice* Felix Frankfurter sono stati i giudici *new dealers* che hanno sostenuto le innovazioni nel sistema politico ed economico.

Frankfurter ritiene che la Corte Suprema deve avere la ragionevole comprensione dei problemi reali, la creatività nello stabilire una relazione organica con la società e l'umiltà di non prendere decisioni contro gli sforzi di chi vuole soprattutto governare. L'autore aggiunge che, per riaffermare la preminenza del legislativo sulle decisioni giudiziali, è improbabile che l'organo legislativo, nei suoi tentativi di risolvere problemi sociali ed economici, possa violare i principi cardine della giustizia e che violazioni di giustizia siano meno frequenti nella legislazione piuttosto che nelle determinazioni giudiziali sui singoli casi⁵⁴⁹.

5. Il potere del Congresso e delle agenzie amministrative nella giurisprudenza della Corte Suprema

Nei paragrafi, come nei capitolo precedente si è già detto dell'importanza delle decisioni della Corte Suprema nel confermare o limitare il potere presidenziali sui più alti burocrati. Il congresso è stato vincitore, e qualche volta perdente nei confronti del presidente, a seconda dell'orientamento giurisprudenziale della massima magistratura americana. Al tempo stesso lo Stato interventista ha potuto svilupparsi in America non solo per il declino del pensiero

⁵⁴⁸ *Ibidem* p. 79

⁵⁴⁹ F. Frankfurter *Social Issues Before the Supreme Court* in Yale Law Review 1933 vol 22 in D'Ignazio *cit.*

laissez-faire specie dopo la crisi del '29, ma soprattutto perché è mutato l'orientamento della Corte rispetto alle leggi rooseveltiane, da un certo punto in poi.

E' d'uopo quindi descrivere il ruolo della Corte Suprema delineato dalla costituzione e il fondamentale potere di *judicial review*.

Il sistema giudiziario americano non è affatto uniforme. La giustizia è amministrata da tanti ordini giudiziari diversi, quanti sono i 50 Stati dell'Unione, in più ovviamente vi è l'ordine giudiziario federale. Al vertice di ciascun sistema giudiziario statale, vi è una Corte Suprema Statale. Al vertice di tutto l'ordinamento giudiziario statale e federale c'è la Corte Suprema degli Stati Uniti.

L'ambito del potere giudiziario è delineato dall'articolo III della Costituzione che alla sezione 1 recita:

«Il potere giudiziario degli Stati Uniti sarà conferito ad una Corte Suprema e a quella delle Corti di grado inferiore che il Congresso potrà di volta in volta creare e costituire [...]» I tribunali di grado inferiore sono istituiti quindi con legge ordinaria. La giurisdizione è sancita sempre dallo stesso articolo alla sezione 2 «Il potere giudiziario si estenderà, a tutti i casi di diritto e di equità, che si presentano nell'ambito della presente Costituzione, delle leggi degli Stati Uniti e dei trattati stipulati o da stipulare, sotto la loro autorità ; a tutti i casi concernenti gli ambasciatori, gli altri rappresentanti diplomatici ed i consoli; a tutti i casi che riguardino l'ammiragliato e la giurisdizione marittima; alle controversie in cui gli Stati Uniti siano parte in causa ; alle controversie tra due o più Stati, tra uno Stato e i cittadini di un altro Stato , tra i cittadini di Stati diversi, tra cittadini di uno stesso Stato che reclamino terre in base a concessioni di altri Stati, cittadini o sudditi stranieri[...]

La regola della sezione 2 dell'articolo 2 della Costituzione vale anche per i giudici. Al presidente spetta il potere di nominare su parere e con il consenso di 2/3 del Senato i giudici federali.

Qui dobbiamo un attimo soffermarci perché ritroviamo una grande differenza con la giustizia in Italia, in merito ad un principio che in America come in Italia,

anima (eccome se lo anima nel nostro paese) il dibattito politico: l'autonomia e l'indipendenza della magistratura. Il sistema americano solleva grossi dubbi in merito dal momento i giudici sono nominati dal potere politico. Questo avviene tanto per i giudici della Corte Suprema, tanto per i giudici federali, tanto per i giudici statali. In questo caso il reclutamento per nomina è simile a quello federale con i governatori e i sindaci che hanno il potere di nomina e le assemblee elettive, statali e comunali che devono confermare. I difensori del sistema statunitense dicono che guarentigie per i giudici sono già previste in Costituzione quando questa prevede

all'articolo III sezione 1« [...]I giudici della Corte Suprema e quelli delle Corti di grado inferiore conservano il loro ufficio finchè terranno buona condotta, [*during good behavior*] e ad epoche fisse riceveranno per i loro servizi una indennità, che non potrà essere diminuita finché essi rimarranno in carica»

In tal modo il giudice nell'esercizio delle sue funzioni non può essere ricattato economicamente.

Molti giudici sono nominati dal potere politico ed è indubbio che la fedeltà al partito del presidente è un elemento importante nella scelta. un sistema diametralmente opposto a quello italiano, basti citare l'articolo 106 della Costituzione italiana. Il primo capoverso recita: «Le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso...»

La Corte Suprema è composta da 9 giudici, 8 giudici (*Associate Justice*), più un *Chief Justice*, cioè il Presidente. Il numero non è stato sempre immutato. In origine era costituita da un presidente e 5 membri. Dal 1869 il numero è stato definitivamente fissato in totale a 9. Non si richiedono particolari requisiti d'età, o di particolare professione, sebbene per prassi si sceglie, tra professori universitari di diritto, avvocati, magistrati, spesso di Corte Suprema statale. Non c'è scritto, ma nella selezione si cerca di tener conto di criteri sessuali (nominando donne), criteri etnico-religiosi, è ovviamente sempre per una questione d'equilibrio, criteri geografici. Il giudice può essere rimosso dall'incarico come per il presidente

mediante procedura d'*impeachment* se ha tenuto un contegno sconveniente. Ma la formula usata dalla costituzione per la definizione di *good behavior* (buona condotta) è vaga. Le materie che ricadono sotto la giurisdizione esclusiva della Corte Suprema sono riportate dall'articolo III sezione 2 laddove si dice

«[...]In tutti i casi che riguardino ambasciatori, altri rappresentanti diplomatici o consoli e in quelli di uno Stato sia parte in causa, [...]»

L'articolo nel suo proseguimento al comma 2 chiarisce la ha giurisdizione di secondo grado (d'appello).

«In tutti gli altri casi sopra menzionati...(Per non ripeterci si ricorda che gli altri casi menzionati sono riportati nella prima parte della sez. 2, dell'art.III documentata nel § 1, del presente capitolo)...la Corte Suprema avrà giurisdizione d'appello, sia in diritto che in fatto, con le eccezioni e le norme che verranno fissate dal Congresso»

E' ovvio che la Corte Suprema ha l'obbligo di pronunciarsi nei casi di giurisdizione esclusiva. Diverso è il caso della giurisdizione d'appello. Là si tratta di accogliere o rigettare la richiesta del ricorrente.

In generale il sistema giudiziario federale e quello statale hanno ciascuno competenza esclusiva, salvo i casi in cui vi può essere concorrenza tra i due sistemi.

La Corte funziona secondo regole ben definite. Si riunisce per 4 ore al giorno, dal lunedì al giovedì, per ascoltare e dibattere pubblicamente gli argomenti dei casi in esame; la seduta segreta del venerdì è riservata alle decisioni della settimana, e quella del lunedì per rendere pubblico il verdetto⁵⁵⁰. Le sentenze non devono necessariamente essere prese all'unanimità: oltre ai consenzienti sono resi noti i nomi dei giudici che approvano il dispositivo finale, ma che dissentano sulle motivazioni. In questo caso il giudice può scrivere una *concurring opinion*. I dissenzienti sia con le motivazioni che con la sentenza possono redigere una *dissenting opinion*. Tutte le motivazioni sono pubblicate.

Gli Stati Uniti sono un grande paese *common law*. Non ripetiamo quanto detto brevemente sulle caratteristiche di questo sistema giuridico (Parte prima Cap II §§ 1 e 2), ma dobbiamo per meglio comprendere lo sviluppo del sistema politico-amministrativo le differenze sostanziali che vi sono fra gli USA e ad esempio, il Regno Unito. A differenza del Regno Unito gli Stati Uniti hanno una costituzione scritta, le cui principali caratteristiche sono già state in parte descritte nel capitolo precedente come in questo, come sarà nelle pagine seguenti. E' una costituzione

⁵⁵⁰ TeodorI, *op.cit.*, p. 50

breve – preambolo, 7 articoli e ventisette emendamenti (ventisette sotto il profilo esclusivamente numerico, dal momento che l'emendamento XXI del 1933 abroga il XVIII (1920) – e (al contrario di quello che molti dicono e pensano) è una costituzione rigida, in quanto consta di un procedimento aggravato per la sua revisione, sebbene non manchi la flessibilità.

L'articolo V recita « Il Congresso ogniqualvolta i 2/3 delle Camere lo riterranno necessario, proporrà emendamenti alla presente Costituzione, oppure su richiesta di 2/3 delle Legislature (con il termine legislature devono intendersi i *legislative bodies* cioè le assemblee legislative non la durata delle stesse) dei vari Stati, convocherà una Convenzione per proporre gli emendamenti. In entrambi i casi, gli emendamenti saranno validi a ogni effetto, come parte di questa saranno validi ad ogni effetto come parte di questa Costituzione, allorché saranno ratificati dalle Legislature di $\frac{3}{4}$ degli Stati o dai $\frac{3}{4}$ delle convenzioni riunite a tale scopo in ciascuno degli Stati, a seconda che l'uno o l'altro modo di ratifica sia stato prescritto dal Congresso [...]

L'elemento della flessibilità sopra accennato tuttavia lo ritroviamo proprio nel fatto che essendo un paese *common law* per i noti principi *Judge made law* e *stare decisis* si riconosce alle sentenze dei giudici l'individuazione del diritto effettivamente vigente.

Se pensiamo ai giudici costituzionali, sono proprio questi che adattano una Costituzione quasi immutata da più di duecento anni alla realtà sociale che viene formandosi. Per questo ribadito il procedimento dell'articolo V, si può anche parlare di flessibilità della Costituzione sebbene trattasi di flessibilità speciale.

La presenza del giudice costituzionale in America marca una differenza fondamentale con il Regno Unito. Il testo costituzionale non fa menzione circa il controllo da farsi sulla legittimità costituzionale delle leggi dello Stato. Competenza principale delle Corti costituzionali, da noi prevista all'art. 135 della Costituzione. Il *Judicial Review*, che altro non è il controllo giurisdizionale di costituzionalità delle leggi, è una competenza che la Corte Suprema si è auto-attribuita nel 1803 con la famosissima e importantissima sentenza *Marbury v. Madison* (5 U.S. 137 – 1803) Con questa sentenza la Corte Suprema iniziava la sua attività di controllo sulle leggi votate dal Congresso.

Si è partiti dal ragionamento che ogni giudice di fronte ad una norma legislativa in contrasto con un'altra di livello costituzionale dovesse applicare quest'ultima perché di rango superiore. Questo potere di controllo costituzionale sulle leggi fu conquistato quando a capo della Corte ci fu

Marshall. giusnaturalista e federalista, dal 1800 al 1835⁵⁵¹. Con la sentenza del 1803 fu negata la tesi cara a Jefferson, secondo cui ogni organo costituzionale aveva il diritto di interpretare per proprio conto la Costituzione⁵⁵². Ora questo potere era tutto concentrato nelle mani della Corte Suprema. Con il sindacato di costituzionalità delle leggi (auto-acquisito), la Corte Suprema da l'interpretazione autentica della costituzione scritta, è ai suoi pronunciamenti sono vincolati i giudici di grado inferiore (*stare decisis*) La Corte Suprema si pone in questo modo a meta strada fra la nostra Corte Costituzionale e la Cassazione, in quanto assicura anche una certa unità di indirizzo all'amministrazione della giustizia. Dal momento che siamo in un paese a *Common Law*, le sentenze della Corte più facilmente adeguano una costituzione antica di due secoli alla mutata realtà sociale, facendo sì che il diritto sia più aderente al sentimento popolare. La sentenza ha efficacia solo alla controversia oggetto di giudizio da parte della Corte. Inoltre perdono di efficacia tutti gli atti normativi se sono in contrasto con la costituzione tanto le leggi federali, quanto quelle statali, tanto i regolamenti, quanto atti emanati dalla pubblica amministrazione, o da autorità pubblica in generale.

Il *Judicial Review* (o la *Judicial Review*) non è compito previsto dalla Costituzione ma deriva da un'atto di coraggio dei suoi giudici in particolare *Chief Justice Marshall* che nella nota sentenza *Marbury* aveva individuato come preciso compito della Corte stessa di valutare la conformità delle leggi alla costituzione, in modo da assicurare a quest'ultima una posizione gerarchicamente superiore rispetto alle altre fonti normative⁵⁵³.

Sulla nota sentenza *Marbury* dobbiamo soffermarci in quanto alla base di tale sentenza, e quindi alla base dell'atto di "nascita" del potere di *judicial Review* vi è una disputa tutta politica, riguardante proprio ciò di cui ci stiamo occupando il rapporto fra politica e burocrazia. La vicenda è collegata alla nomina dei cd "giudici di mezzanotte"⁵⁵⁴ (riconducibile alle *nomine di mezzanotte* Cap I *infra* § 2). Ad un presidente federalista (cioè fautore di un potere federale forte), John Adams gli elettori votarono un successore del partito opposto, (il partito democratico repubblicano) Thomas Jefferson. Nei giorni precedenti l'insediamento del suo successore Adams procedette a due nomine che si rivelarono particolarmente significative per la storia giudiziaria (e non solo) degli Stati Uniti: nominò il suo segretario di Stato John Marshall a capo della Corte Suprema, e nominò un altro membro del suo partito Marbury, ad una carica assai modesta di *Justice of the peace* nel distretto federale. Il decreto di nomina di Marbury era già stato approvato dal Senato, e rivestito nella debita forma col

⁵⁵¹ Giuseppe Roncelli, *La libertà di pensiero nella giurisprudenza americana*, rilevabile dal web site "[\Roncelli Giuseppe-la libertà di stampa negli Stati Uniti.htm](#)

⁵⁵² Teodori, *op.cit.* p 50

⁵⁵³ D'Ignazio, *op.cit.*, pp. 128-129

⁵⁵⁴ *Ibidem*, p. 130

sigillo degli Stati Uniti, ma non era stato ancora inviato a Marbury allorché Jefferson entrò in funzioni. Il nuovo segretario di stato di Jefferson, Madison, non inviò a Marbury il decreto di nomina. Marbury domandò alla Corte Suprema di ingiungere a Madison mediante un *writ of mandamus* di trasmettergli il proprio decreto di nomina. Una legge federale votata nel 1789 il *First Judiciary Act* permette alla Corte Suprema di rilasciare in un caso del genere un *writ of mandamus*. Il giudice in capo Marshall stese in questa causa la sentenza votata da una Corte Suprema che era per la maggior parte, come lui, federalista. Egli riconobbe che Marbury era stato nominato da giudice nelle condizioni fissate dalla legge ed in maniera definitiva. Egli aveva diritto a ricevere la comunicazione del suo provvedimento di nomina; questa comunicazione non è un potere lasciato alla discrezione del Presidente e del segretario di stato⁵⁵⁵. La sentenza riconosce a Marbury il diritto alla ratifica della nomina e cosa più importante afferma il principio del *judicial review* in quanto dichiara incostituzionale il *First Judiciary Act* nella parte in cui modifica la ripartizione fra giurisdizione esclusiva e la giurisdizione d'appello della stessa Corte Suprema così come stabilita nella Costituzione⁵⁵⁶ (vedi paragrafo prec.).

Non facendo menzione la costituzione del potere delle *agencies* e delle *commission*, ma essendo divenute quest'ultime il fulcro del potere amministrativo, è stata la Corte Suprema che con la sua giurisprudenza ha contribuito ora ad estendere ora a limitare, il potere di questi enti. Un'analisi del rapporto tra politica ed amministrazione non può prescindere dalle sentenze della Corte, dal momento che lo *spoils system*, nell'alta dirigenza ha trovato un limite più in queste che nella

⁵⁵⁵ David, Jauffret-Spinosi, *op.cit* p. 365

⁵⁵⁶ D'Ignazio, *op.cit.*, p. 131

legislazione del *Pendleton Act* e di atti successivi (*infra* Cap. I § 2). Quanto stiamo per dire ha diretta relazione con quanto già ampiamente trattato in precedenza (vedi § 4) ovvero l'affermazione graduale ma sempre più pregnante della *delegation doctrine* per via giurisprudenziale.

Dopo l'interpretazione estensiva della Corte Suprema nel caso *McCulloch v. Maryland* (17 U.S. 316 1819) il congresso è autorizzato a intervenire in modo incisivo negli affari amministrativi basandosi sulla *necessary and proper clause*⁵⁵⁷. L'interpretazione di questa clausola è assolutamente centrale per capire l'evoluzione e meglio ancora l'espansione del governo federale anche attraverso la *longa manus* delle agenzie nonché per capire le tendenze del federalismo americano.

Trattando del parlamento nazionale ricordiamo il suo potere principale e la sua composizione riportando l'articolo I sezione 1

«Tutti i poteri legislativi conferiti col presente atto sono delegati ad un Congresso degli Stati Uniti, composto da un Senato e da una Camera dei Rappresentanti».

I principali poteri del Congresso elencati in Costituzione riguardano la “spada”, la “borsa e il commercio interstatale”⁵⁵⁸. I poteri di “borsa e il commercio interstatale” sono elencati nella parte iniziale della sezione 8 dell'articolo I

«IL Congresso avrà il potere:
d'imporre e percepire tasse, diritti, imposte e dazi; di pagare i debiti pubblici e di provvedere alla difesa comune e al benessere generale degli Stati Uniti. I diritti, le imposte le tasse e i dazi dovranno , però, essere uniformi in tutti gli Stati Uniti;
di contrarre prestiti per conto degli Stati Uniti;
di regolare il commercio con le altre Nazioni e fra i diversi Stati e con le tribù indiane (c.d. «*interstate commerce clause*»)
di fissare norme per la naturalizzazione e leggi in materia di fallimento che siano identiche per tutti gli Stati Uniti;
di battere moneta, di stabilire il valore della moneta stessa e di quelle straniere, di fissare i vari tipi pesi e misure;

⁵⁵⁷ *Ibidem*, pp. 140-141

⁵⁵⁸ *Ibidem* p.43

di provvedere a punire ogni contraffazione dei titoli e della moneta corrente degli Stati Uniti;
di stabilire uffici e servizi postali; [...]»

Seguono i poteri di “spada” cioè guerra e più in generale la politica estera

«[...] di definire e di punire gli atti di pirateria e di fellonia compiuti in alto mare, nonché le offese contro il diritto delle genti
di dichiarare la guerra, di concedere permessi di preda e rappresaglia e di stabilire norme relative alle prede in terra e in mare
di reclutare e mantenere eserciti; nessuna somma, però potrà essere stanziata a questo scopo per un periodo superiore a due anni;
di creare a mantenere una Marina militare
di stabilire regole per l'amministrazione e l'ordinamento delle forze di terra e di mare;
di provvedere a che la milizia sia convocata per dare esecuzione alle leggi dell'Unione, per reprimere le insurrezioni e per respingere le invasioni
di provvedere a che la milizia sia organizzata, armata e disciplinata e di disporre di quella parte di essa che possa essere impiegata al servizio degli Stati Uniti, lasciando ai rispettivi Stati la nomina degli ufficiali e la cura di addestrare i reparti secondo le norme disciplinari prescritte dal Congresso [...]»

Questi i poteri espliciti originari dilatati nel corso del tempo dall'interpretazione della Corte Suprema e dalla legislazione, rimangono tuttora alla base di gran parte del campo d'azione legislativo federale⁵⁵⁹.

Altri compiti specie specie in campo fiscale, sono fissati dalla Costituzione, come sono fissati anche dei divieti, ma per brevità non ci soffermiamo.

L'elencazione contenuta nella sezione 8 (parzialmente riportata) subì le più singolari e inattese dilatazioni (nel quadro generale, del resto, del progressivo continuo potenziamento dello Stato federale nei confronti degli stati membri)⁵⁶⁰.

In particolare ad esempio per la cd *commerce clause* venne interpretata nel senso che esso potesse legiferare in ordine a qualunque materia, la cui regolamentazione potesse influire, anche indirettamente, sul commercio medesimo, con il conseguente ampio sviluppo della legislazione federale nel campo sociale ed

⁵⁵⁹ *Ibidem* p.43

⁵⁶⁰ Biscaretti di Ruffia, *op.cit.* p. 5

economico, nel settore delle comunicazioni stradali, ferroviarie ed aeree⁵⁶¹. La giurisprudenza relativa alla norma costituzionale che posta a chiusura dell'elencazione dell'articolo I sezione 8, consente al Congresso con formula latissima⁵⁶²

«...di fare tutte le leggi necessarie e idonee per l'esercizio dei poteri di cui sopra, e di e di tutti gli altri poteri che la presente Costituzione conferisce al Governo degli Stati Uniti o ai suoi dicasteri e uffici»

ha dilatato, la sfera di competenza del governo federale. E' questa quella che la dottrina definisce la *necessary and proper clause* o anche *implied powers clause*, perché da vita a poteri impliciti.

Il punto centrale è fino a che punto l'organo a cui è delegato (tutto) il potere legislativo può trasferire questo potere ad istituzioni amministrative (agenzie e commissioni) neanche menzionate dalla costituzione. L'incertezza la si evince già da una lontana sentenza *Wayman v. Southard* (*infra* § 4) in cui la Corte Suprema aveva stabilito che la linea che separa le questioni importanti, che non possono essere delegate e quelle meno importanti, in cui invece i poteri possono essere delegati ad altri organi, non può essere tracciata in modo preciso⁵⁶³.

Nel caso *Field v. Clark* (143 U.S. 649-182) la Corte Suprema adotta un approccio molto *conservative* sulla teoria della delega, sostenendo che il congresso non può delegare poteri sostanzialmente legislativi in quanto tali poteri sono ritenuti vitali all'integrità ed al mantenimento del sistema di governo previsto dalla costituzione.

La giurisprudenza dell'inizio del secolo si sofferma maggiormente sulla necessità della presenza delle deleghe congressuali, di *standards* sufficientemente precisi

⁵⁶¹ *Ibidem*, p.5

⁵⁶² *Ibidem*, p.5

⁵⁶³ D'Ignazio *op.cit.*, p. 170

per limitare gli ambiti della discrezionalità amministrativa. Ad esempio in *Butterfield v. Stranahan* (192 U.S. 470 – 1904) e soprattutto in *J.W. Hampton Jr and Co. v. United States* (276 U.S. 394 – 1928), la Corte mantiene come riferimento principale i classici vincoli della *delegation doctrine* (*infra* § 4) e cioè che la delega deve contenere degli *intelligibile principle*, che servono da guida per l’attuazione amministrativa da parte dell’agenzia⁵⁶⁴.

Una distinzione significativa viene fatta in *Crowell v. Benson* (285 U.S. 22 – 1932) fra diritti privati e pubblici.

I primi sono i classici diritti protetti dalla *common law* (le libertà ed i diritti patrimoniali la cui titolarità spetta all’individuo come componente la società civile la cui titolarità spetta all’individuo e preesistono alle leggi stesse). La distinzione fra diritti privati e diritti pubblici richiama la distinzione fra *rights* e *privileges*. *Privileges* ed *entitlements* che presentano forti analogie con i diritti sociali costituzionalizzati in molti stati europei nel secondo dopoguerra⁵⁶⁵. I *rights* come dire i “veri diritti” non possono trovare tutela nell’operato delle *agencies*. I *privileges* possono trovare la loro tutela anche al di fuori del potere giudiziario, ed ad essi si estende la giurisdizione delle agenzie.

I diritti pubblici secondo la sentenza *Crowell* si caratterizzano per il collegamento che hanno con la «*performance of the constitutional functions of the executive or legislative departments*». Tali organi nella loro *soverign capacity* (quindi senza obbligo) danno attuazione a tali diritti creati dalle leggi, che riguardano prestazioni pubbliche. In questo caso le eventuali controversie possono trovare una loro soluzione anche al di fuori delle corti istituite ai sensi dell’art.3 della costituzione⁵⁶⁶.

Dei limiti posti all’esercizio della delega (casi *Schechter* e *Panama*) si è già dato conto (*infra* § 4). Si è detto che l’atteggiamento dei giudici diviene più flessibile. Ne è testimonianza la *Sunshine Coal Co. v. Adkins* (310 U.S. 1263 – 1940) in cui si stabilisce che la delega di potere legislativo non è inevitabile, ma può essere

⁵⁶⁴ *Ibidem*, p. 171

⁵⁶⁵ *Ibidem*, p. 191

⁵⁶⁶ *Ibidem*, p. 198

esercitato nei casi in cui è «necessary that the exercition of legislative power does not become a futility»⁵⁶⁷. D'altro canto quando la delega pone il potere sostanzialmente legislativo al di fuori dell'articolo 1, il risultato, consiste nell'affidare tale potere all'amministrazione che non è «responsive in the same degree to the people» (*United States v. Robel* 389 U.S. 508 – 1967).

Ad ogni modo la strada per la *delegation doctrine* era ormai spianata. Il Bognetti rileva come alle *Independent Regulatory Commissions* sia no affidate l'amministrazione di una determinata area della vita sociale, con poteri di normazione generale, di amministrazione puntuale, e di decisione di controversie (con applicazioni di sanzioni). E' un segno inequivocabile – in aggiunta a tanti altri – del superamento definitivo nell'ordinamento federale della classica divisione dei poteri, il fatto che la Corte Suprema non abbia ravvisato incostituzionalità in quel cumolo, auspicando solo una distribuzione tra gruppi di funzionari diversi, nell'ambito della stessa Commissione, dei compiti di posizione di norme e di loro applicazione⁵⁶⁸ (*Withrow v. Larkin* 421 U.S. 35 1975). E' bene dire che il potere amministrativo non può e non deve fare supplenza alla politica. La Corte Suprema ha stabilito che ad un'agenzia può essere affidato il potere di risolvere questioni politiche, anche se tali questioni non devono essere importanti o fondamentali. In questo senso *Industrial Union Dep't v. American Petroleum Inst.* (448 U.S. 607 – 1980) e *American Textile Mfrs. Inst. v. Donovan* (452 U.S. 490 – 1981). In questi casi la Corte ha seguito le tesi sostenute dal *Judge McGowan*, il quale opera una distinzione e sostiene la possibilità di deleghe di

⁵⁶⁷ *Ibidem*, p. 166

⁵⁶⁸ Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo* p. 269 cit.in D'Ignazio cit.

poteri da «*inherent necessity*» mentre non sono possibili deleghe di poteri motivate da «*lack of political will*»⁵⁶⁹.

L'approccio della Corte Suprema è un approccio «pratico». Essa ha stabilito che risulta appropriato un potere regolamentare ed anche flessibile. (*Commodity Futures Trading Com'n v. Schor* 478 U.S. 833 - 1986). Il congresso fissa vincoli *standard* generali come limite all'agire delle agenzie. Tale flessibilità diventa di grande utilità nei settori in cui la tecnologia si evolve rapidamente, il congresso può evitare di “congelare” lo sviluppo tecnologico affidando a strutture amministrative ampio potere di regolamentazione.

I poteri legislativi possono essere delegati, quando per la migliore soluzione dei problemi si possono utilizzare le competenze e le professionalità presenti nelle agenzie che mancano al legislatore. Ciò è scritto con chiarezza in *Mistretta v. United States* (488 U.S. 361-1989) quando si dice che la delega verso una struttura amministrativa con competenze specialistiche è appropriata quando ci si trova in presenza di un «*intricate, labor intensive task*»⁵⁷⁰.

6. *Il dopo Roosevelt*

Nel periodo successivo alla presidenza Roosevelt, tutti i presidenti americani si sentirono frustrati per la loro scarsa capacità di controllo della burocrazia federale allora esistente.

Niente di particolarmente significativo con Truman e Eisenhower, i quali non avevano nella propria *agenda* la riforma burocratica. Si ricordano in questi

⁵⁶⁹ McGowan, *Congress, Court and Control of Delegated Power* in Columbia Law Review 1977 in D'Ignazio *cit.*

⁵⁷⁰ D'Ignazio, *op.cit.*, p. 166

periodo le 2 *commissions Hoover* (Cap I § 7) presiedute da un ingegnere – non a caso – che individuava in un pubblico impiego stabile e professionalizzato un solido deterrente contro ogni inefficienza e corruzione⁵⁷¹.

Kennedy definisce il Dipartimento di Stato come un “piatto di marmellata”. Lì tutte quelle persone sono sempre sorridenti. Io credo che si debba sorridere meno ed essere un po più “duri”⁵⁷².

Il problema tutto sommato per i democratici era relativo dal momento che si “piatti di marmellata” si trattava, questi erano “piatti” preparati in gran parte dalle amministrazioni democratiche⁵⁷³.

Ma il volto della burocrazia non rimane sempre uguale, e si apre alle nuove istanze sociali. Negli anni '50 e '60 con l'ascesa dei movimenti per i diritti civili, le *affirmative action* divennero un punto centrale delle politiche del mercato del lavoro. Kennedy istituì il Comitato sulle pari opportunità nel mercato del lavoro con lo scopo di agevolare l'accesso agli impieghi federali da parte dei cittadini afroamericani e di lingua ispanica. Con il varo del *Civil Right Act* nel 1965 le competenze furono spostate alla *Civil Service Commission* fino al 1978. Durante gli anni '70 si registrò un considerevole aumento della componente femminile della forza lavoro nelle pubbliche amministrazioni sia bianca che non bianca⁵⁷⁴. Si espanse il *welfare state* americano con il *medicare* e il *medicaid* che fornisce prestazioni sanitarie alle persone con mezzi insufficienti.

Diverso è il discorso per Nixon che ingaggiò una lotta con la burocrazia che sentiva ostile. Dal suo punto di vista la pubblica amministrazione era costituita per

⁵⁷¹ Gualmini *op.cit.*, p. 82

⁵⁷² Mershaw, *op.cit.* p. 73

⁵⁷³ *Ibidem*

⁵⁷⁴ Gualmini *op.cit.*, p. 86

la maggior parte da persone «ormai insidiate in una carica che lottavano per la conversazione dello *status quo*»⁵⁷⁵.

Nixon riconosceva un'importante caratteristica del quadro legale e politico del periodo successivo alla presidenza Roosevelt. Il gran proliferare di leggi durante il *New Deal* e durante gli anni sessanta, nel periodo della *Great Society*. Queste leggi si dilungavano in considerazione di principio ed erano spesso attente alla struttura amministrativa, ma contenevano solo di rado i dettagli della politica da seguire. Esse non solo aumentarono il potere nazionale a spese dei singoli Stati membri e delle amministrazioni locali, ma riconobbero potestà decisionale ai funzionari pubblici, i quali le usarono in modo sempre più discrezionale, al punto che, nel nuovo Stato amministrativo, l'amministrazione era quasi diventata sinonimo di governo. Se un'amministrazione repubblicana doveva governare sulla base degli ideali che le erano propri, doveva cambiare radicalmente la struttura legale dell'amministrazione, oppure controllarla.

Nixon inaugurò quella che gli studiosi hanno definito *administrative presidency*, un tipo di gestione della burocrazia saldamente ancorata alle strategie del presidente⁵⁷⁶.

La tattica precedentemente utilizzata dell'abrogazione o della revisione da parte del congresso si rivelò impraticabile e ciò gli avversari di Nixon hanno descritto come un suo attacco alla burocrazia federale.

Le idee alla base del piano di Nixon per il controllo della burocrazia erano assai semplici. Pur potendo il presidente effettuare un buon numero di nomine sottratte alle garanzie del sistema meritocratico, era ovvio, sia per Nixon che per i suoi

⁵⁷⁵ Mershaw, *op.cit.* p. 73

⁵⁷⁶ Gualmini *op.cit.*, p. 82

consiglieri, che queste nomine non erano sufficienti per assicurarsi un concreto controllo operativo del potere decisionale della burocrazia. Il controllo dei dipartimenti fino al livello degli *assistant secretaries* ne limitava ben poco la concreta autorità politica. L'espansione dell'ambito della discrezionalità amministrativa prevista nelle leggi del *New Deal* e del periodo successivo indicava che le decisioni burocratiche prese dai funzionari di carriera dell'amministrazione pubblica avevano implicazioni rilevanti per le scelte politiche. Inoltre, quando i funzionari di nomina politica avevano appreso il loro mestiere abbastanza bene da controllare il personale di carriera da essi dipendente, avevano la tendenza a spostarsi in una diversa branca del governo o a ritornare al settore privato. Il programma con cui Nixon intendeva far sì che la burocrazia di governo, quasi autonoma e propensa a proiettarsi lontano, rispondesse alle direttive presidenziali, si basava in quel momento su due elementi. Il primo era una riorganizzazione dell'*Office of Management and Budget* (OMB) con la quale mirava ad assicurarsi una supervisione maggiormente centralizzata delle scelte politiche dei dicasteri⁵⁷⁷. Benché non riuscisse del tutto nel suo compito, l'OMB divenne un importante centro nevralgico per garantire che le proposte della burocrazia fossero in accordo con il programma presidenziale. Il secondo elemento della strategia di Nixon fu oggetto di discussioni più accese e determinò il prodursi di risentimenti. La sua intenzione era semplicemente quella di penetrare nei gradi superiori dei funzionari di carriera della pubblica amministrazione, facendo in modo che si creassero posti vacanti e nominando uomini a lui fedeli⁵⁷⁸.

⁵⁷⁷ Mershaw, *op.cit.* pp. 74-75

⁵⁷⁸ *Ibidem* p. 75

Tale obiettivo doveva essere raggiunto attraverso un manuale redatto da un collaboratore di Nixon, Frederick Malek, distribuito ai funzionari di nomina politica. Si consigliava a questi ultimi di creare posti vacanti convocando i funzionari di carriera e dicendo loro brutalmente che non erano più desiderati. Il manuale desiderava che «non vi fossero testimoni nella stanza nel momento in cui si svolgeva la conversazione». Se questa strategia non avesse avuto successo, allora il funzionario recalcitrante avrebbe potuto essere tolto di mezzo con una promozione che comportasse il trasferimento in una località indesiderata o con la creazione di un posto speciale in cui potesse svolgere compiti di *staff* ma che in realtà fosse del tutto al di fuori del processo decisionale della sua amministrazione. La tecnica delle “assegnazioni speciali” fu applicata così spesso che molti settori del governo giunsero ad avere un personale ombra di funzionari di carriera con incarichi speciali, il cui lavoro era stato preso da altri e che in realtà non avevano nulla da fare. Una volta creatasi il posto vacante, ciò doveva essere notificato all’amministrazione che avrebbe fornito al dipartimento i nomi delle persone per coprire lo stesso posto. Esercitando una pressione continui sui dicasteri e sulla Commissione per il pubblico impiego, la casa bianca sperava che ciò avrebbe spinto molti dei suoi sostenitori a qualificarsi o a competere per i posti resisi disponibili⁵⁷⁹.

Quelle descritte sono tecniche relativamente comuni ad ogni amministrazione, ma in quella di Nixon c’era di più. Le parole d’ordine erano lealtà politica ed unità ideologica. Il piano di Nixon non era di modificare l’amministrazione di carriera dall’esterno, alla maniera di Roosevelt, ma era una proposta di trasformazione

⁵⁷⁹ *Ibidem* pp. 75-76

dall'interno. Lo sviluppo dell'amministrazione negli seguenti a quelli di Roosevelt – soprattutto per opera di quest'ultimo – resero il compito di Nixon arduo. L'amministrazione Nixon sembrava aver trovato la via giusta nella forma di un *nuovo servizio esecutivo federale*. L'idea era quella di introdurre flessibilità e incentivi economici nei gradi più elevati dei funzionari di carriera. Trasferimenti e rotazioni sarebbero stati facilitati se la sicurezza di una carriera fosse dipesa non della titolarità di un particolare incarico all'interno un posto nell'esecutivo federale. All'interno di quest'ultimo vi sarebbero state occasioni di ottenere maggiori compensi o di subire maggiori sanzioni a seconda dell'efficienza amministrativa dimostrata. Tuttavia le proposte legislative di un esecutivo federale andarono a monte, come il resto del programma di Nixon, per lo scandalo Watergate e le dimissioni del Presidente.

La proposta nixoniana di un servizio esecutivo federale trova spazio con l'amministrazione Carter e con *Civil Service Reform Act* del 1978 che istituisce il *Senior Executive Service* (d'ora in poi SES). Il SES è costituito dai 3 gradi più elevati dei funzionari reclutati con il sistema meritocratico nelle posizioni direttive dei dipartimenti, immediatamente al di sotto di segretari e vicesottosegretari, e dai 2 gradi più bassi dei funzionari di nomina politica, cui non si applica il sistema meritocratico, per questi funzionari che sono di nomina politica valgono principi di flessibilità salariale, di mobilità e di organizzazione della carriera della carriera distinti rispetto agli altri livelli della scala gerarchica. A seconda delle esigenze e degli obiettivi presidenziali, i funzionari appartenenti al SES possono essere trasferiti o promossi con elevata flessibilità⁵⁸⁰.

⁵⁸⁰ Gualmini, *op.cit.*, p. 83

L'istituzione del SES come annunciava il titolo V del *Civil Service Reform Act*, aveva il duplice obiettivo di assicurare una gestione del settore pubblico ricettiva dei programmi e delle finalità del governo e di rafforzare il potere dei dirigenti di carriera rispetto a quelli di nomina politica.

La legge del '78 è stata la più importante riforma del pubblico impiego dai tempi della *legge Pendleton*. Il provvedimento mirava a rafforzare il controllo politico sulle decisioni dei burocrati e a introdurre una gestione più efficiente dell'attività amministrativa⁵⁸¹. Venne soppressa la *Civil Service Commission* e al suo posto vennero creati l'*Office of Personnel Management* (d'ora in poi OPM) e il *Merit System Protection Board*. Il direttore dell'OPM - per la cui nomina e responsabilità valgono le regole dell'*advice and consent* - diventò responsabile della gestione e dell'implementazione della normativa sul pubblico impiego, della selezione, formazione, reclutamento, e di controllo sui costi del personale pubblico, in tal modo cooperando con l'Ufficio federale del bilancio (OMB). Al *Merit System Protection Board* venne invece assegnato il compito di disciplinare i conflitti tra gli impiegati e la pubblica amministrazione e di tenere sotto sorveglianza l'applicazione del sistema meritocratico. La composizione e i compiti di questo ente, meritano attenta analisi. Esso è composto da 3 membri nominati dal presidente USA con l'*advice and consent*, a cui si aggiunge un presidente. Solo 2 dei 3 membri possono essere iscritti al medesimo partito⁵⁸². Il *Merit System Protection Board* è indipendente e *bipartisan*. In questo il congresso tentò di risolvere un problema che aveva travagliato la vita della Commissione per il pubblico impiego sin dall'inizio quello dell'incosistenza dei suoi compiti. Da

⁵⁸¹ *Ibidem*, p. 82

⁵⁸² *Ibidem*, p. 83

una parte la Commissione avrebbe dovuto essere uno strumento del presidente per un efficace gestione dell'amministrazione. Dall'altra avrebbe dovuto proteggere il sistema meritocratico dalle "incursioni". Dal momento che i presidenti sono politici, con dei programmi, la cui realizzazione può essere agevolata dalle loro strategie in materia di personale, era stato sempre difficile alla Commissione difendere le scelte meritocratiche dallo stesso presidente le cui esigenze avrebbe dovuto soddisfare. La divisione della Commissione del pubblico impiego in due strutture separate con funzioni antagoniste rappresentò anche una specifica risposta agli abusi osservati negli anni di Nixon. Così *Merit System Protection Board* fu riconosciuta l'autorità non solo di ascoltare le proteste degli impiegati e di fare speciali studi sulle procedure del sistema meritocratico, ma esso fu anche dotato di un *Office of Special Counsel*, con il compito di investigare su pratiche vietate in materia di personale. Al *Board* venne riconosciuto il potere di emanare sanzioni nei confronti dei funzionari responsabili nel caso in cui l'*Office* avesse scoperto delle irregolarità⁵⁸³.

⁵⁸³ Mershaw, *op.cit.* p. 78

Capitolo III

DALL'ESPANSIONE DEL POTERE FEDERALE, ALLA LOTTA AL *BIG GOVERNMENT*

1. *Una riforma non riuscita*

La presidenza Carter fu una presidenza debole. In tutti i sensi.

Nei rapporti internazionali, mai come nella seconda metà degli anni '70, l'espansionismo sovietico si fece minaccioso. Come non ricordare la crisi degli ostaggi nell'Iran di Khomeini, che lacerò Jimmy Carter e il suo *staff*. Anche sul versante interno le cose non andarono meglio. In questo si può fare un raffronto credo non azzardato con il Primo Ministro britannico dell'epoca Callaghan. Come si è detto (vedi Parte prima Cap IV § 5) quello di Callaghan fu un gabinetto impotente. Da una parte animato da spirito di riforma, ma dall'altro era bloccato dai sindacati potentissimi all'epoca. *Mutatis mutandis* questo discorso lo si può fare anche per Carter.

Per rimanere nell'ambito delle cose di cui ci occupiamo, anche l'amministrazione non subì sorta diversa. Nessun osservatore informato crede che le riforme del 1978 abbiano avuto un impatto maggiore sull'amministrazione americana rispetto a riforme precedenti. E' possibile che la riforma invece di creare un giusto equilibrio tra la discrezionalità dei dirigenti e la sicurezza del posto la legge abbia reso più facile ad un presidente, interessato alla "purezza ideologica" dell'amministrazione, sostituire funzionari di carriera competenti con persone leali e incompetenti. Questa è sicuramente la conclusione dei molti osservatori che, vedono i primi anni dell'amministrazione Reagan come nient'altro che il ritorno agli obiettivi dell'amministrazione Nixon, sfrondate delle complesse e rigide regole in materia di personale che avevano ispirato il "Manuale Malek"⁵⁸⁴.

⁵⁸⁴ Mershaw, *op.cit.* p. 79

Non è forse esagerato supporre che le strategie dell'amministrazione Reagan in materia di personale furono dirette a gestire strumentalmente l'applicazione della legge di riforma del pubblico impiego del '78 in modo da decimare e demoralizzare il SES e, al tempo stesso gli impiegati di carriera insediati nei punti più importanti della pubblica amministrazione⁵⁸⁵. Ad un certo punto egli licenziò in tronco tutti gli ispettori generali federali sostenendo che erano necessari dei «cani da robivecchi» (*junkyard dogs*) più cattivi, se si voleva tenere sotto controllo un'amministrazione federale largamente afflitta da sprechi e abusi. L'amministrazione Reagan segnò il culmine di un periodo caratterizzato da una profonda sfiducia da parte del presidente nei confronti dei funzionari di carriera⁵⁸⁶.

Reagan è stato il primo presidente dopo Eisenhower a rimanere in carica per 8 anni e gran parte delle energie presidenziali sono state rivolte a ottenere il controllo della burocrazia, sia attraverso la politicizzazione degli organi centralizzato come l'OMB, e l'OPM, sia aumentando il numero di nomine politiche che il presidente può conferire all'interno dei dicasteri e degli uffici⁵⁸⁷.

La tendenza ad utilizzare in modo "aggressivo" una struttura collegata al presidente si è sviluppata in parallelo con il graduale accentramento nella casa bianca del controllo sulle agenzie. L'emanazione del noto *Executive Order* 12291 da parte di Reagan, appena un mese dopo la sua entrata in carica, rappresenta la fase conclusiva del processo di centralizzazione del coordinamento presidenziale dell'attività amministrativa di trasferimento di poteri dall'amministrazione verso i

⁵⁸⁵ *Ibidem*

⁵⁸⁶ D. H. Rosenbloom, *Gestione del personale e rapporti sindacali nell'amministrazione federale americana* in Rivista trim. di Scienza dell'Amministrazione n. 1 a 2000

⁵⁸⁷ *Ibidem* p. 83

political appointees all'interno dell'OMB, riducendo considerevolmente l'autonomia delle singole agenzie amministrative. Si rafforza, in questo modo, il ruolo di "filtro" tra il presidente e le agenzie, dal momento che si affida a tale struttura il compito principale di rivedere i piani delle agenzie per assicurare la coerenza dell'attività amministrativa con quella della presidenza e con le priorità stabilite dal presidente⁵⁸⁸.

La critica generalmente indirizzata nei confronti di tale *Executive Order* si basa sul fatto che in questo modo si tende ad emarginare il congresso come soggetto attivo nella "politica amministrativa". Secondo il modello tradizionale il congresso delega autorità in modo selettivo alle diverse agenzie per l'attuazione delle politiche pubbliche, concedendo anche un ambito di discrezionalità in tale delega. L'*Executive Order*, obbligando l'OMB a coordinare e conseguentemente, a controllare l'attività amministrative delle agenzie finisce per sovvertire il modello tradizionale determinando che sia la politica presidenziale a sovrapporsi all'*expertise* ed alla discrezionalità delle agenzie⁵⁸⁹.

I sostenitori dell'12291 hanno messo in risalto invece come la revisione da parte dell'OMB dell'attività amministrativa costituisca senz'altro una riforma del modo tradizionale di svolgere attività amministrativa, ma l'obiettivo principale consiste nel miglioramento dell'attività amministrativa, stabilendo un coordinamento più accentuato ad una responsabilità politica più diretta. In effetti dell'*Executive Order* hanno dato una interpretazione dell'art 2 della costituzione, nel senso di un esecutivo unitario che possa coordinare o sovrintendere secondo la *take care clause* (vedi Cap. I § 2) che l'esecuzione della legge avvenga fedelmente da parte

⁵⁸⁸ D'Ignazio *op.cit.*, pp 94-95

⁵⁸⁹ A.B. Morrison, *OMB Interference with Agency Rulemaking: the Wrong Way to write a Regulation*, in *Haward Law Review* 1986 vol. 99 in D'Ignazio, *cit.*,

delle agenzie amministrative e. pertanto ritengono necessario un rafforzamento del ruolo del presidente come *chief executive office of the executive branch*⁵⁹⁰. In realtà, il congresso si convinse a tal punto del fatto che il sistema di pubblico impiego veniva manipolato a beneficio del potere politico che rifiutò di confermare il direttore dell'OPM quando egli nuovamente nominato all'inizio della seconda presidenza Reagan⁵⁹¹.

Durante la presidenza Reagan venne istituita un organismo apposito per la gestione della pubblica amministrazione il *Cabinet Council on Management Administration*. Vennero inaugurate nuove procedure sul modello aziendale, per il miglioramento dell'efficienza interna: il *President's Management Improvement Program Reform 88*⁵⁹² che sancì l'introduzione di parametri predefiniti per la gestione del denaro e del personale pubblico⁵⁹³.

2. *Deregulation e new federalism*

C'è chi individua nella rivolta contro le tasse la scalata della destra alla casa bianca. Precisamente la molla sarebbe scattata in California nel 1978 con il referendum sulla famosa *Proposition 13* che comportò la diminuzione delle tasse sugli immobili, innalzate dai democratici, per la loro politica di aiuto alle minoranze⁵⁹⁴. Non si deve mai sottovalutare il peso delle tasse nella mentalità americana: quando nel 1984 il democratico Walter Mondale, annunciò che avrebbe aumentato le tasse, i lavoratori capirono che il suo partito non avrebbe

⁵⁹⁰ D'Ignazio *op.cit.*, p. 95

⁵⁹¹ Mershaw, *op.cit.* p. 79

⁵⁹² Gualmini, *op.cit.*, p. 84

⁵⁹³ *Ibidem*, p. 136

⁵⁹⁴ Sylvers, *op.cit.* p. 183

sicuramente colpito i ceti benestanti, bensì loro stessi. Quelli che Silver chiama gli «analisti di simboli», proprietari di case nei sobborghi, professionisti, uniti ai *top managers*, proprietari di case anch'essi ma di ben altro valore⁵⁹⁵.

Di fronte all'estensione dei diritti delle minoranze e degli emarginati, i bianchi dei ceti popolari si sono sentiti sotto attacco. Si trattava di quelli che non avevano avuto una promozione o un posto perché erano andati ai neri agli ispanici, tradizionalisti a cui per legge non era più permesso negare l'affitto di un appartamento ad un omosessuale, gente comune che doveva utilizzare i mezzi pubblici insieme ai malati di mente non più rinchiusi, oppure si sentiva minacciata da i criminali rilasciati sotto cauzione, genitori che avevano visto i propri figli portati a scuole lontano da casa per ordine di un giudice che voleva ottenere un'«equilibrio razziale» giusto⁵⁹⁶. Erano questi a prescindere dalla correttezza o meno dei provvedimenti problemi che i benestanti non dovevano affrontare perché il denaro permetteva loro di trovare altre soluzioni.

La grande fortuna del partito repubblicano (una volta visto come partito dei ricchi) è che l'opposizione a questi aspetti dell'impegno sociale dei *liberals* ha potuto trovare in esso il suo baluardo. In un certo senso il «partito della gente comune» è diventato almeno nella percezione della «gente comune» il partito repubblicano, non quello democratico.

La classe lavoratrice ha cercato di legarsi ai ricchi, nella convinzione che ciò le avrebbe consentito di migliorare la propria posizione, c'è stata la paura di una «mobilità verso il basso»⁵⁹⁷.

Ma veniamo al protagonista principale di questa «rivoluzione conservatrice»:

Ronald Reagan. Rivoluzione conservatrice giustamente appare un ossimoro. Si usa nella pubblicistica spesso questa espressione a voler sottolineare un ciclo politico americano per certi versi inedito e di rottura col passato anche in ambito conservatore. Detto questo a molti ciò che viene definita «rivoluzione» può a giusta ragione apparire una controrivoluzione.

Reagan seguì una strada piuttosto insolita per arrivare alla presidenza. In origine democratico del *New Deal*, attore di non troppo successo e capo dello *Screen Actors Guild*.-si potrebbe ironizzare dicendo che è stato l'unico sindacalista ad arrivare alla casa bianca, una cosa che dovrebbe far piacere alla sinistra - negli anni si avvicina ai repubblicani e il suo discorso per la designazione di Goldwater alla convenzione del 1964 lo impose all'attenzione nazionale. La sua elezione a governatore della California due anni più tardi lo confermò come solida speranza repubblicana per la conquista della casa bianca. Come Roosevelt mostrava padronanza dei mezzi di comunicazione. Non a caso venne definito «il grande comunicatore». La padronanza del mezzo televisivo giocò a suo favore, memorabile fu la sfida televisiva fra lui e Carter. Alla fine del *debate* nel 1980 si capì chi avesse vinto le elezioni. Esperto nello sfruttare la forza dei simboli, Reagan associava la propria immagine a emblemi della nazionalità soprattutto la bandiera, evocava ripetutamente la retorica della missione dell'America voluta da Dio come «faro della libertà»⁵⁹⁸.

L'accattivante visione di Reagan del Partito repubblicano quale partito dell'ottimismo della fiducia nazionale, e delle opportunità individuali tagliava trasversalmente le linee politiche tradizionali. Il *reaganismo* dicevano i suoi sostenitori era un movimento «populista» che attraeva

⁵⁹⁵ *Ibidem*, p.183

⁵⁹⁶ *Ibidem*, p.184

⁵⁹⁷ *Ibidem*, p.185

⁵⁹⁸ Eric . Foner, *Storia della libertà americana* p.421 Donzelli 2000

gli intellettuali, una fervida componente evangelica, i lavoratori manuali, i cattolici, gli elettori di ascendenza est-europea, i suburbi, la *sunbelt*, i giovani, *yuppies* dell'era tecnologica, il richiamo di Reagan portava il movimento conservatore molto al di là della sua base storica nella comunità degli affari⁵⁹⁹. L'espressione «*edonismo reaganiano*» divenne molto comune in quella stagione politica in Italia.

Il liberismo economico rappresentò l'asse centrale della politica reaganiana. Tagli alle spese eccetto il settore della difesa. Reagan diminuì le tasse del 25% per gli individui, combatte l'inflazione con la recessione⁶⁰⁰. La *reaganeconomics* rappresenta l'aspetto radicale della *supply side economics* (infra Parte prima Cap.III § 2). Si parla giustamente di “rivoluzione conservatrice” perché essa ha dato vita anche ad una scuola di pensiero nel campo economico, sviluppatasi negli anni '80.

La proposizione centrale che accomuna i diversi economisti Boskin, Laffer (noto per *la curva di Laffer*), il più illustre dei monetaristi, il premio nobel *Milton Friedman*, è che la crescita economica sia determinata da fattori reali, e non monetari, i fattori propri del mercato incidono sull'offerta aggregata. La *supply side economics* riprendendo argomenti tipici del liberismo, afferma che il perfetto funzionamento del mercato conduce inevitabilmente alla piena occupazione e alla crescita globale del sistema⁶⁰¹. Le spese vennero aumentate solo nel campo della difesa, nel 1983 Reagan annunciò il programma di uno scudo di protezione missilistico (“guerre stellari”) denominato *Strategic Defense Initiative* in parte rimasto inattuato. Furono creati milioni di posti di lavoro anche se aumentarono gli squilibri e soprattutto “scoppiò” quello che è un assillo della nostra economia: il debito pubblico.

Le spese della difesa vennero aumentate per lanciare la sfida all'Unione Sovietica. Qui si apre un'altra pagina del *Reaganismo*: L'anticomunismo. Negli anni '80 si sentirono contro i sovietici quei toni da crociata che avvolgevano il maccartismo stile anni 50. Dire che con l'URSS precedentemente si fosse seguita una politica di *appeasment* è sicuramente troppo. Ma se solo si vuole confrontare la politica dell'amministrazione Reagan, nei confronti del suo immediato predecessore la differenza è abissale. Gli Stati Uniti erano virtuosi, l'Unione Sovietica era perversa. Era diceva il presidente « la concentrazione del male del mondo moderno » e ancora « la scrittura e il signore Gesù ci ordinano di opporci al male (l'URSS) con tutte le nostre forze⁶⁰²». L'Unione Sovietica, una volta acquisito un adeguato margine di superiorità numerica in testate nucleari, avrebbe prevedibilmente lanciato un attacco nucleare a sorpresa contro gli stessi Stati Uniti, quindi la sola sicurezza era stabilire il predominio militare, se ciò significava una corsa agli armamenti, era colpa di Mosca, non di Washington perché il cuore dell'America era puro⁶⁰³. In questo Reagan non faceva altro che parafrasare proprio un comunista: Kruscev, quando diceva «noi vi seppelliremo»⁶⁰⁴. Reagan dichiarò persino che il termine «libertà» non esisteva in lingua russa, cosa non vera, il russo ha un termine del tutto appropriato per libertà: «*svoboda*⁶⁰⁵».

Su come trattare l'URSS, possiamo dire che da un certo punto di vista Reagan ha visto giusto. Sovente viene ripetuto che il socialismo reale sarebbe crollato a causa dell'opera del Papa di Roma

⁵⁹⁹ A.M.Schlesinger Jr, *I cicli della storia americana* pp.60-61 Edizioni studio Tesi

⁶⁰⁰ Teodori, *op.cit.* p.84

⁶⁰¹ AA VV.« *Suppli side economics* » in Diz. di Economia,

⁶⁰² A.M. Schlesinger Jr . *op.cit.* pp.84-85

⁶⁰³ *Ibidem*, p.85

⁶⁰⁴ *Ibidem*, p.87

⁶⁰⁵ Foner pp.422-423

vista la sua nazionalità. Molto più semplicemente si può dire che il mutato atteggiamento degli Stati Uniti verso la Russia mise questa alle corde. Spesso Reagan si rifiutò di vendere grano all'URSS, proprio per mettere in difficoltà. Al di là degli squilibri sociali, gli anni '80 furono anni di forte crescita economica per gli Stati Uniti e per l'occidente in generale, mentre l'Unione Sovietica arrancava a fatica, non poteva destinare altre risorse agli armamenti avendo il PIL pari alla metà di quello americano. Inoltre i dopo un periodo di "buio" i dissidenti Sacharov, Amalrik, tornarono a far sentire la loro voce. Il mito dello Stato sovietico nel mondo come paese patria del socialismo, era sempre meno sentito, compresi i comunisti in occidente. Independentemente da come la si pensi, avendo riconosciuto la storia l'Unione Sovietica come Stato totalitario, si può giustamente ascrivere la caduta dei regimi dell'Est all'atteggiamento aggressivo dell'amministrazione repubblicana reaganiana, ma torniamo alla politica interna. Ci si può chiedere come reagirono i democratici con una politica così marcatamente di destra. Le reazioni non furono univoche. Ma per tutta la presidenza Reagan i democratici rimarranno privi di una coerenza programmatica. Quando si trattava di scegliere lo sfidante alle convenzioni veniva scelto sempre un *liberal* del tipo classico, come ad esempio Walter Mondale, con cui Reagan ebbe la vittoria più schiacciante in assoluto, 49 Stati contro 1.

Quando Reagan arrivò a Washington, alcuni anni dopo, a fronte della situazione di caos in cui versava la pubblica amministrazione proclamò senza indugi che il governo federale non era più in grado di risolvere i problemi ma che era esso stesso diventato «il problema» principale da affrontare⁶⁰⁶. Inizia la lotta al *big government*.

Qui è importante fare alcune differenze di tipo anche semantico. Spesso quando l'americano (medio) parla di governo, non intende il potere esecutivo in senso stretto, ma la miriade di organismi amministrativi dello Stato federale (non dello Stato membro dell'unione) con cui il cittadino viene a contatto quotidianamente (per una lettura esaustiva Cap. I § 11). Il governo Bush, per Mr Smith, o per Mr Davis è l'amministrazione Bush, anche perché a questi spetta la nomina dei più alti funzionari. Quindi Reagan quando parla di governo non intende se stesso (come avrebbe potuto definire se stesso un problema) e neanche parla del *Cabinet* ma parla dell'amministrazione federale.

Reagan non si comportò in modo diverso da alcuni suoi predecessori.

Come dimostra cosa riportato nel precedente paragrafo fu forte il desiderio di controllare la burocrazia, ma soprattutto – ed in questo vi riuscì almeno in parte – di ridimensionarla, attraverso la *deregulation*.

Al termine vengono attribuiti vari significati fra di loro non sempre esattamente coincidenti.

Per *deregulation* è spesso sinonimo di privatizzazione, eliminazione di regole esistenti o creazione di nuove regole meno rigide ed invadenti, e qui paradossalmente abbiamo una *regulation*⁶⁰⁷, o una

⁶⁰⁶ Gualmini, *op.cit.*, p. 83

⁶⁰⁷ Antonio La Spina alla voce «*Deregulation*» in Dizionario di Politiche pubbliche

delegificazione, cioè in senso tecnico un trasferimento della funzione normativa su materie o attività determinate della sede della legislazione statale ad altra sede. In questo significato, la delegificazione non implica la cessazione della disciplina, ma soltanto la trasformazione da legislativa (di primo grado) a regolamentare (di secondo grado)⁶⁰⁸.

In una accezione corrente fra gli economisti la *deregulation* consiste nella apertura di attività prima soltanto statali alla concorrenza privata, attraverso la modificazione in senso permissivo o l'abolizione di riserve d'impresa imposte per legge. Così la *deregulation* di un servizio (ad esempio le poste) prima riservato solo allo Stato, consente la concorrenza da parte dei privati. La *deregulation* coinciderebbe quindi con la liberalizzazione dei mercati e sarebbe uno degli elementi della privatizzazione. Essa potrebbe riguardare anche l'allentamento o l'eliminazione di vincoli posti a favore di imprese pubbliche ma di privati che "regolati" beneficiano quindi di una restrizione alla concorrenza. La *deregulation* del trasporto aereo ha consentito una proliferazione delle compagnie e una libera fissazione delle tariffe. Questo è l'esempio tipico di *deregulation* quando parliamo degli USA.

Ciò posto, possiamo distinguere varie forme e gradi di intensità di *deregulation*:

- deregolazione amministrativa
E' l'agenzia che autonomamente riduce, nell'esercizio dei suoi poteri, il carico regolativi gravante sui privati;
- *deregulation* in senso stretto.
Il parlamento ridefinisce il mandato dell'agenzia in modo da consentire interferenze meno pesanti sulle attività private.
- *deregulation* in senso lato
Riduzione o rilassamento delle norme legislative esistenti
- *deregulation* coincidente con la degiuridificazione
Ritiro totale del diritto statale da un dato ambito di attività sociale.
- Soppressione dell'agenzia

⁶⁰⁸ Martines, Delegificazione e fonti del diritto p. 867 in Dizionario di Politiche pubbliche alla voce «*Deregulation*»

Caso decisamente raro, anche negli USA, comunque verificatosi negli anni di Reagan, dove fu abolito il *Civil Aeronautics Board*.

In concreto il movimento della *deregulation* iniziato negli USA alla fine degli anni '70 e culminati nei casi emblematici come quello delle telecomunicazioni (si pensi alla *AT & T*) o degli aereo trasporti si è concentrato su un tipo di *deregulation* proconcorrenziale⁶⁰⁹.

La *deregulation* è stata considerata del *Justice* Scalia come la svolta più importante degli ultimi tempi che sarà indicata nei libri di storia⁶¹⁰.

Con Reagan il processo di managerializzazione riprese a pieno ritmo. In particolare ricordiamo il *President's Council on Integrity and Efficiency* (1981), il *Council on Management and Administration* e la *Commissione Grace* (1982). Il primo risultato dei lavori di quest'ultima commissione fu l'avvio di una indagine sull'andamento delle spese all'interno dei dipartimenti (PPSSCC, *President's Private Sector Survey on Cost Control*). Il controllo delle dinamiche di spesa delle amministrazione venne poi, a intrecciarsi con la valutazione dei risultati. Nel corso del 1984 e del 1985 due distinti programmi, il *Performance Management and Recognition System* e il *President's Productivity Program*, collegarono l'erogazione di una parte del salario alla prestazione raggiunta dai dirigenti⁶¹¹.

Il numero di consulenti e dei dirigenti pubblici provenienti dal settore privato cresceva esponenzialmente⁶¹².

In riferimento ai poteri delle corti sulle agenzie si pone il problema della non accettazione da parte di quest'ultime delle sentenze ad esse contrarie (*adverse decisions*). Secondo questa teoria che va sotto il nome di *nonacquiescence* soltanto

⁶⁰⁹ *Ibidem*

⁶¹⁰ D'Ignazio *op.cit.*, p. 103

⁶¹¹ Gualmini, *op.cit.*, pp.135-136

⁶¹² *Ibidem*

la decisione della Corte Suprema risulta vincolante a livello nazionale e quindi non può essere messa in discussione delle agenzie. L'esigenza di dare attuazione alle leggi in modo uniforme risulta peraltro prevalente sull'obbligo del rispetto della decisione del giudice di distretto⁶¹³. Una *nonacquiescence* molto aggressiva fu praticata dalla *Social Security Administration* (SSA) negli anni di Reagan. Nel tentativo di ridurre il numero dei destinatari dei *benefits* relativi alle disabilità la SSA, nonostante le corti richiedessero la prova di un cambiamento nelle condizioni mediche prima di far terminare i *benefits*, diede istruzione al proprio personale di seguire la politica dell'agenzia e di non tener conto delle decisioni delle corti d'appello. Nonostante questa situazione di quasi *lawlessness*, fu difficile da parte delle corti intervenire⁶¹⁴.

Poche privatizzazioni, ma liberalizzazioni e tagli sociali. Questo aspetto non può essere tralasciato. Abbiamo già detto in sintesi del *medicare* e del *medicaid* (*infra* Cap.II § 7). Le politiche americane a tutela dei poveri sono estremamente complicate, e tutte devono fare i conti con un indice statistico adeguato anno per anno la *soglia nazionale di povertà*.

In breve tale indice tratta della misura della quantità di denaro necessaria per acquistare una dieta nutrizionalmente adeguata al costo più basso possibile per una famiglia di una determinata dimensione⁶¹⁵.

Altri programmi sono l'*Aid for Families with Dependent Children* (d'ora in poi *Afdc*) che dà diritto a ricevere prestazioni in denaro, il *Supplemental Security Income*, che eroga prestazioni in denaro ad anziani, ciechi e disabili con basso reddito, lo *Special Supplemental Food Program for Women, Infants and Children* (*Wic*) per assistenza a partorienti, neonati a rischio nutrizionale. Negli anni '80 i

⁶¹³ *Ibidem*, p. 239

⁶¹⁴ *Ibidem*, p. 240

⁶¹⁵ Jens Alber, *Il ripensamento del Welfare State in Germania e negli Stati Uniti*. Rivista Italiana di Scienza Politica a XXVII n. 1

programmi americani contro la povertà sono stati oggetto di una serie di tagli sulla base di una legislazione federale approvata in quell'epoca, fra le quali ricordiamo l'*Omnibus Budget Reconciliation Act* del 1981, la *Tax Reform Act* del 1986. La selezione è aumentata per gli aventi diritto a questi *benefits* e in generale anche i destinatari hanno sperimentato un peggioramento delle loro condizioni⁶¹⁶.

Con Reagan si parla di *new federalism* perché con il suo programma e con le nomine da lui fatte per la Corte Suprema torna il *dual federalism* dopo il *cooperative federalism* che aveva visto la sua massima espansione nel decennio precedente. Nel discorso inaugurale del 1981, il presidente ribadì il concetto che «non è stato il governo federale a creare gli Stati ma furono gli Stati a creare il governo federale»⁶¹⁷.

Il federalismo americano è stato interpretato secondo due diverse versioni che si possono chiamare anche “miti”⁶¹⁸. Il *federalismo duale* e quello *cooperativo*. Il *federalismo duale*, che possiamo ancora chiamare anche *federalismo competitivo*, (*competitive federalism*), vede la costituzione come un patto tra diversi Stati sovrani. In esso hanno primaria importanza i diritti degli Stati, e l'idea che a singoli Stati, sono riservati tutti i diritti non specificatamente demandati al Governo federale⁶¹⁹. Una linea di demarcazione netta separa la sovranità della Federazione e la sovranità gli Stati membri, vi è un contrasto diciamo pure permanente fra l'autorità centrale e i singoli stati, considerato anche naturale e spontaneo.

⁶¹⁶ *Ibidem*

⁶¹⁷ Teodori *op.cit.* pp.26-27

⁶¹⁸ *Ibidem*, p.26

⁶¹⁹ *Ibidem*,

Il fondamento di questa dottrina sta nel credere che il dello Stato federale sta in un «contratto tra Stati». Rifacendosi come filone di pensiero a Madison, la netta divisione di competenze aiuta ad evitare la tirannide. Lo schema del *dual federalism*, è tipico del liberalismo classico e della sua idea di federalismo, e tramandandosi nelle costituzioni di stati federali anglosassoni è in particolare all'origine della costituzione degli Stati Uniti⁶²⁰. Alla rivendicazione di sovranità per i singoli stati membri in quasi tutte le materie, si somma la rivendicazione delle libertà economico, propugnando l'astensionismo dello Stato federale, in campo economico e sociale, in coerenza con il modello di Stato liberale monoclasse e borghese, del 700 e 800, Su capisce perché questa concezione del federalismo sia sostenuta dai repubblicani.

Il federalismo cooperativo, considera gli Stati meno importanti e la costituzione come un'intesa stipulata dal popolo di cui esalta la contemporanea cittadinanza sia della nazione che dello Stato. Secondo questa visione, se c'è una barriera tra il potere federale e quello statale, essa è altamente permeabile e flessibile per cui si instaura una continua fruttuosa collaborazione⁶²¹.

A fondamento dello Stato federale c'è un «contratto tra i popoli» dei vari Stati.

In virtù di questo contratto che i popoli trasferiscono una quota parte della sovranità ad un governo nazionale. Negli Stati Uniti si è registrata una progressiva evoluzione verso modelli di federalismo c.d. cooperativo, caratterizzato cioè dal prevalere di “moduli collaborativi” nei rapporti fra Stato centrale e Stati membri (oltre che tra gli stessi Stati membri)⁶²². Nel *cooperative federalism* vi è un indiscusso rafforzamento dei poteri dello governo federale, una superiorità di

⁶²⁰ De Marco, *op.cit.* p. 298

⁶²¹ Teodori, *op.cit.* p. 27

⁶²² De Marco, *op.cit.*p. 298

quest'ultimo a scapito della sovranità degli Stati, e il conseguente accentramento delle strutture federali. Storicamente una interpretazione più "elastica" delle norme costituzionali, un lavoro di esegesi che non preveda una netta divaricazione di competenze fra potere centrale, gerarchicamente superiore, e Stato membro è riconducibile alla visione di Hamilton, per questo da alcuni tacciato di autoritarismo.

Generalmente si usa la metafora «*torta a strati*» per descrivere il federalismo competitivo. I poteri e le funzioni dei governo federali e statali sono distinti e separati, come sono distinti e separati gli strati orizzontali di una torta. Ogni governo è sovrano nel suo proprio "strato", nella sua propria sfera d'azione; i due strati sono distinti e la dimensioni di ciascuno "strato" sono fissati dalla costituzione⁶²³. La «*torta a strati*» (*layer cake* nota espressione di D. S. Wright) è un noto principio costituzionale che implica nessuna autorità "mandataria" o di intervento sotto qualsiasi forma, del governo federale (ma non del potere giudiziario federale) nelle funzioni di uno Stato⁶²⁴.

Il rapporto fra governo statale e locale invece secondo la dottrina Dillon (dottrina ricavata da una decisione del 1868 della corte della Iowa), analogo alla formale relazione esistente nei sistemi non federali tra governo centrale e locale: il governo locale, cioè visto come creatura dello Stato, e sulla quale lo Stato è in una posizione diretta superiorità gerarchica⁶²⁵

Diversamente dal federalismo competitivo, nel federalismo cooperativo sbiadisce la distinzione tra potere nazionale e potere statale. La metafora usata in questo caso è la «*torta di marmo*» (espressione «*marble cake*» è usata da Godzins⁶²⁶): i

⁶²³ Teodori, *op.cit.* p. 27

⁶²⁴ Page, *op.cit.*, p. 70

⁶²⁵ *Ibidem*

⁶²⁶ *Ibidem*

governi federali e statali non agiscono secondo sfere separate ma sono fortemente interconnessi⁶²⁷.

Oltre alle espressioni menzionate, meno conosciuta ma altrettanto efficace è un'altra analogia grafica per descrivere il sistema federale cioè «la siepe picchettata». Il termine si richiama alla strutturazione verticale, per opposizione a quella orizzontale, di un sistema intergovernativo, nel quale gli attori principali del sistema stesso vengono individuati in base all'interesse che essi portano ad una data area di problemi funzionali (autostrade, assistenza, istruzione, sanità, casa, ecc.), anziché con riferimento alla loro affiliazione istituzionale al governo federale, statale, o locale. Peraltro un funzionario federale del settore dell'istruzione ha più in comune con la sua controparte a livello statale o locale di governo, che con i pari grado di altre aree di politica federale⁶²⁸.

Nella storia costituzionale americana hanno prevalso talvolta l'una, talvolta l'altra visione del federalismo. L'alternanza delle due interpretazioni da dare alla costituzione in un senso o nell'altro senso è imputabile a due fattori tra di loro collegati. Un fattore è prettamente politico, è dipende dalla composizione del governo. Pur essendo in parte discendente dai *federalisti*, il gruppo politico che voleva un rafforzamento del potere centrale a scapito delle sovranità statuali, i repubblicani sono il partito che tende rivalutare il *dual federalism*. Viceversa i democratici di oggi discendenti dai *democratici-repubblicani* e *antifederalisti* di Jefferson, sostengono più che mai il *cooperative federalism*. La ragione di quello che può apparire un paradosso, si spiega abbastanza facilmente con il fatto che il federalismo duale più si adatta alla filosofia liberista, la filosofia dello “Stato leggero”. I conservatori vogliono la riduzione del governo nazionale, contraendo, le spese federali e affidando molti programmi direttamente agli Stati. Il decentramento blocca lo Stato intervista.

I democratici che sono un partito che ha fatto – o meglio ha tentato di fare degli Stati Uniti – uno Stato sociale, vedono il federalismo cooperativo un mezzo per la crescita dello Stato per i progetti di sviluppo sociale e programmazione

⁶²⁷ Teodori, p. 27

⁶²⁸ Page, *op.cit.*, p. 80

economica. Non a caso una evoluzione in senso cooperativo del federalismo si è registrata negli Stati Uniti dopo la crisi del 29 a partire dal *New Deal* di Roosevelt, con la realizzazione - come ricorda il Biscaretti di Ruffia - di «una vasta rete di strutture collaborative intessute sia in senso verticale che in senso orizzontale»⁶²⁹. La disputa fra “competitivi” e “cooperativi”, dipende anche da un altro fattore, più importante del primo ma ad esso collegato: la composizione della Corte Suprema. I giudici della Corte Suprema sono nominati dal Presidente degli Stati Uniti. Se è repubblicano, questi nominerà con tutta probabilità un giudice conservatore. Se invece alla casa bianca c'è un democratico, potremmo avere nomine «liberali». Quando la composizione della Corte Suprema è conservatrice (quanto meno a maggioranza), prevale nell'interpretazione della costituzione la tesi favorevole alla sovranità dei singoli Stati membri. Vi è una mortificazione della sovranità statale quando la Corte è composta da *liberals*.

Le clausole costituzionali a cui si ricorre per implementare le politiche pubbliche del potere centrale a scapito dell'autonomia dei singoli *states* sono quelle contenute nella sez. 8 dell' art. II cioè l'*interstate commerce* e *implied powers* (Cap. II *infra* 5) soprattutto, ma anche la clausole del *general welfare* e della supremazia federale. L'interpretazione elastica di queste ha permesso come in una società commerciale, che il socio di maggioranza o comunque il socio che deteneva la *golden share* fosse lo il potere centrale, e non lo Stato membro. Attraverso una giurisprudenza che viene da lontano (*McCulloch v. Maryland* 1819) per poi arrivare alla sentenze del periodo New Deal (*U.S. v. Derby* e *Wickard v. Filburn* solo per fare alcuni esempi) ancora confermata con Burger

⁶²⁹ Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, p. 162 in De Marco, *cit.* p.298

Chief Justice a metà degli anni '80 (*Garcia v.S. Antonio Metropolitan Transit Authority*).

Storicamente fino agli anni 30, era il federalismo competitivo che si era imposto. Quello cooperativo, come si è avuto modo già di dire si afferma in modo (poi rivelatosi non definitivo), con Roosevelt.

Lo strumento maggiormente responsabile dell'affermazione del *cooperative federalism*, è senz'altro l'introduzione dei *grants in aid*. Strumento utile in campo finanziario. Si tratta di un trasferimento di risorse, di un finanziamento per essere più precisi, concesso dal governo federale agli Stati e alle amministrazioni centrali, per conseguire specifici obiettivi di carattere economico e sociale, stabiliti secondo uno schema del governo federale, il cui adempimento è sotto il sostanziale controllo del governo federale. In tal modo negli anni '30 in materia di istruzione, pianificazione urbanistica, riforma agraria, ecc, grazie alle leggi del congresso, ma ancor di più alla evoluzione giurisprudenziale della Corte Suprema, gli Stati non esercitarono più competenze – o comunque non come prima – su tutta una serie di materie.

Il *cooperative federalism*, arriva alla sua massima espressione proprio quando c'è Nixon al potere. Un paradosso dato dalla visione non uniforme del federalismo fra Presidente, Congresso, Corte Suprema, nello stesso lasso di tempo. Anche questo però può essere visto come una ulteriore realizzazione del principio “pesi e contrappesi”, orgoglio del sistema americano.

“L'effetto rivoluzione conservatrice”, si è fatto sentire nel tempo, anche quando i repubblicani non erano più e alla casa bianca, c'era l'esponente di un partito che attribuisce un ruolo importante al governo centrale come Bill Clinton negli anni

‘90 vi è stata tutta una serie di sentenze pronunciate da giudici conservatori, come da decenni non se ne vedevano che ora non possiamo citare che hanno ristretto fortemente il campo d’azione del potere centrale dando un’interpretazione restrittiva delle norme costituzionali.

Dal periodo del *New Deal* la Corte aveva sempre più rafforzato il suo sindacato nei confronti del potere degli stati membri, e si ergeva difensore dei diritti garantiti dalla *Bill of Rights* soprattutto a favore delle minoranze razziali, religiose o *discrete and insular*. Rispetto alla soluzione di equilibrio trovata dalle Corti Warren e Burger, le Corte Rehnquist si è viceversa caratterizzata per una vera e propria rivoluzione costituzionale in senso conservatore a giudizio dello studioso Kramer. Nell’area del federalismo la Corte si è regolarmente allineata alle posizioni degli stati concepiti come grandi individui che resistono alle invasioni del legislatore federale⁶³⁰.

Ai giudici fedeli a Madison, piuttosto che ad Hamilton è cara la *clausola dei poteri residui* del X emendamento

«I poteri non delegati dalla Costituzione agli Stati Uniti o da essa non vietati agli Stati, sono riservati ai rispettivi Stati, ovvero al popolo».

Sono stata caducate le leggi che non hanno rispettato una rigida ripartizione delle competenze secondo una visione «classica» (*U.S. v. Lopez* 1997; *Alden v. Maine* 1999, ecc)

3. *La National Performance Review*

Anni di «mazzate alla burocrazia» (*bureaucrat bashing*) da parte di entrambi i partiti avevano demoralizzato gran parte del pubblico impiego

⁶³⁰ Alberto Vespaziani *Il costituzionalismo statunitense all’inizio del nuovo secolo* Quaderni costituzionali a XXV, n. 3 settembre 2005

federale⁶³¹. Come è avvenuto in altri periodi della storia americana, in cui la riforma dell'amministrazione si presentava come un affare di massima urgenza, si avviarono i lavori dell'ennesima commissione costituita ad *hoc* per risolvere il problema. Siamo sotto la presidenza di Bush padre, parliamo della *National Commission on the Public Service* diretta dall'ex presidente della *Federal Reserve* Paul Volcker. La commissione era composta da persone che avevano maturato esperienze dentro e fuori il governo, il cui messaggio si impose data la statura intellettuale dei membri che la componevano. Per capirne la forza è bene riportare alcuni stralci del rapporto della commissione Volcker più significativi

«Il messaggio centrale di questo rapporto è semplice e profondo [...] noi chiediamo un rinnovato impegno da parte di tutti gli americani alle più alte tradizioni dell'amministrazione pubblica, un'amministrazione che risponda alla volontà del popolo e protegga i valori costituzionali [...] in grado di mantenere i più elevati standard etici, che attragga i giovani pieno di talento da tutte le componenti della nostra società, e che sia anche in grado di guadagnarsi il rispetto dei nostri concittadini.

Una grande nazione non deve domandare di meno [...] E' evidente a tutti il decadimento dei livelli di efficienza e moralità del governo americano. Troppi dei nostri migliori pubblici funzionari [...] sono pronti ad andarsene. Pochi dei nostri giovani più brillanti [...] sono disposti a unirsi a noi⁶³².

A prendere in mano le redini, e l'amministrazione Clinton specie ad opera del Vice-presidente Al Gore, di recente insignito del premio Nobel, per il suo impegno ambientalista. Stiamo parlando del programma di *re-invenzione* della pubblica amministrazione messo a punto da Gore nel 1993, quindi all'inizio del primo mandato Clinton denominato *National Performance Review* (d'ora in poi NPR), il cui obiettivo è: *Creating a Government that works better and cost less*⁶³³.

⁶³¹ Rosenbloom, *cit.*, in Riv. trim. di Scienza. dell'Amministrazione n. 1 a 2000

⁶³² Mershaw, *op.cit.* p. 79-80

⁶³³ A.Gore, From Red Tape to Results: *Creating a Government that works better and cost less: Reinventing Human Resource Management*. U.S. Government Printing Office Washington D.C. 1993

Essendosi definiti come «nuovi democratici», Clinton e Gore, dovevano distinguersi sia dai repubblicani che dai “vecchi” democratici. Clinton e Gore affermavano con forza che il governo ha un ruolo positivo da svolgere nell’economia e nella società, e cioè esso può intervenire in modo strategico per ridurre la situazione di svantaggio, promuovere l’equità a garantire a tutti pari opportunità. Tuttavia a differenza dei “vecchi” democratici, i nuovi ritenevano che l’amministrazione dovesse essere riformata e trasformata in uno strumento finemente levigato – o in un circuito integrato per dirla «à la Gore» – per ottenere dei risultati. Il NPR si muove nel solco del *New Public Management*: stare al timone invece che remare; sottolineare i risultati ed il servizio al cliente; fare del marketing ovunque possibile; commercializzare laddove possibile; decentralizzare e deregolamentare le agenzie di governo, dando nello stesso tempo del potere (*empowerment*) ai dipendenti per sviluppare approcci *cost-effective*; per realizzare le missioni dell’organizzazione e soddisfare le esigenze dei clienti. La parte dello slogan riguardante il «funzionar meglio» (*works better*) del governo era pressoché garantita dai rapidi progressi dell’*information technology* e dal secolare trend verso una migliore formazione dei dipendenti federali. Dimostrare invece, che il governo «costi meno» (*cost less*) è più difficile da vendere all’elettorato americano⁶³⁴.

Passiamo ora ad esaminare l’implementazione di questo programma: decentralizzazione e deregolamentazione. Il NPR ha fortemente promosso la decentralizzazione delle decisioni e dell’attualizzazione delle politiche in materia di *Human Resources Management* (d’ora in poi HRM) che sono state lasciate ai

⁶³⁴ Rosenbloom, *cit.*, in Riv. trim. di Scienza. dell’Amministrazione n. 1 a 2000

singoli dipartimenti ed agenzie, con conseguente abolizione dei concorsi centralizzati, moduli standard di domanda, ecc. Per la deregolamentazione come non ricordare l'eliminazione nel 1994 del *Federal Personnel Manual*. Il che ha valorizzato la promessa di decentralizzazione, dal momento che i responsabili della gestione del personale di un'agenzia non erano più vincolati da un'infinità di norme e, di conseguenza, potevano mettere a punto approcci di HRM in base alle esigenze ed alla missione dell'agenzia stessa. Le agenzie hanno acquistato una sostanziale autorità al riguardo, circa l'80% dei posti di lavoro disponibili sono oggi ricoperti a cura delle stesse agenzie, che agiscono autonomamente⁶³⁵.

Il NPR ha incoraggiato la creazione di *organizzazioni basate sulla performance* (PBO). Una tale organizzazione è adatta ad agenzie quali la FAA (*Federal Aviation Authority*) ed il *Patent and Trademark Office* (PBO dal '99) che svolgono funzioni simili a quelle di una azienda, in aree governative fondamentali per le quali, nel contesto politico americano non è considerata opportuna la privatizzazione⁶³⁶.

I 10 principi vincenti⁶³⁷ della *Reinvention* sono stilati da due consulenti presidenziali Osborne (*ex city manager*) e Gaebler (giornalista) e sono

1. amministrazione "catalizzatrice"
2. responsabilizzazione dei cittadini nei confronti della burocrazia che fornisce loro servizi
3. competitività all'interno delle organizzazioni pubbliche
4. trasformazione del comportamento dei pubblici impiegati, ovvero sostituire la logica della conformità alla norma al perseguimento degli obiettivi
5. soddisfazione del cliente
6. da utente a cliente

⁶³⁵ F.Cipolla, Direttore centro gestione delle risorse umane presso l'Accademia nazionale della pubblica amministrazione Washington D.C. in Rosenbloom, *cit.*, in Riv. trim. di Scienza dell'Amministrazione n. 1 a 2000

⁶³⁶ Rosenbloom, *cit.*, in Rivista trim. di Scienza dell'Amministrazione n. 1 a 2000

⁶³⁷ Gualmini, *op.cit.*, pp.17-18

7. atteggiamento imprenditoriale da parte dell'amministrazione
8. capacità di prevenire i problemi
9. delegare al "basso" lo svolgimento di attività
10. modernizzare l'amministrazione attraverso una maggiore prossimità al mercato.

Dove troviamo una discontinuità del *ticket* Clinton-Gore, rispetto ai loro immediati predecessori è sul terreno dei rapporti sindacali. Clinton ha cercato il sostegno del sindacato per le sue politiche esprimendosi a favore degli *agency shop*.

L'*Union shop*, in cui i lavoratori devono iscriversi al sindacato che contratta per loro conto, è incostituzionale nel pubblico impiego a tutti i livelli di governo negli USA. In base agli accordi di *agency shop* i dipendenti possono essere obbligati a pagare un contributo ai sindacati che li rappresentano⁶³⁸.

Il sistema di relazioni sindacali associava un assetto conflittuale a restrittissimi spazi di contrattazione. Con alcune eccezioni (il servizio postale) i lavoratori dipendenti non potevano contrattare la retribuzione, i *fringe benefits* ed una vasta gamma di problemi riguardanti le promozioni ed il mantenimento del posto di lavoro. Le denunce di violazioni dei diritti erano soggette ad arbitrato vincolante. Scioperi e serrate erano proibiti e le controversie spesso finivano di fronte al *Federal Labour Relations Authority* o ai tribunali. Il sistema prevedeva uno scarso incentivo alla contrattazione finalizzata ad una maggiore produttività, ad un miglior servizio al pubblico o all'assolvimento della missione dell'agenzia di appartenenza⁶³⁹.

Il NPR ha incoraggiato l'approccio *partnership* nelle relazioni sindacali con l'amministrazione federale in luogo del conflitto, quest'ultimo assai pesante negli anni '80. L'idea-chiave è stata quella di spostare l'enfasi delle relazioni sindacali da una contrattazione basata sulla conflittualità ad una basata sulla cooperazione,

⁶³⁸ Rosenbloom, *cit.*, in Rivista trim. di Scienza dell'Amministrazione

⁶³⁹ *Ibidem*

al fine di una migliore *performance* dell'amministrazione. L'iniziativa della *partnership* è stata sostenuta dall'*American Federation of Government Employees* (Federazione dei dipendenti del governo) e dalla *National Treasury Employees Union* (Sindacato lavoratori del tesoro).

Alla lontana questi nuovi tipi di relazione sindacale potrebbero ricordare i modelli concertativi tanto in voga in Europa, pensiamo all'Italia degli anni '90. La *partnership* fra dipendenti e *management* è stato oggetto dell'*executive order* 12871 emanato da Clinton il 1° ottobre 1993, allo scopo di promuovere una contrattazione più ampia. Tuttavia da un punto di vista giuridico, il presidente non ha l'autorità costituzionale per ampliare la sfera della contrattazione oltre i limiti stabiliti dalla legge; pertanto il ruolo del presidente ha avuto fundamentalmente un carattere esortativo ed i progressi verso un nuovo modello di contrattazione collettiva sono esitanti e lenti. Le relazioni sindacali nel loro complesso sono ancora caratterizzate dalla conflittualità e riguardano una gamma piuttosto limitata di questioni relative all'HRM⁶⁴⁰.

La *re-invenzione* dei democratici ha alcune similitudini con la *deregulation* dei loro predecessori repubblicani, ma con delle differenze non di forma. Sono state portate avanti le teorie *delegalization movement* che cercano di creare un contesto in cui i processi decisionali tendono a perdere il loro carattere giuridico nella forma e nelle procedure. L'obiettivo della riforma di "delegalizzare" l'amministrazione si differenzia dalla *deregulation* degli anni '80, dal momento che nella nuova riforma non coincide necessariamente con un governo più "piccolo" ma piuttosto con un governo "delegalizzato"⁶⁴¹, ma comunque

⁶⁴⁰ *Ibidem*

⁶⁴¹ D'Ignazio *op.cit.*, p. 103

imbevuto di “cultura manageriale” dal momento che una legge del 1993 il *Government Performance and Result Act* collegò l’allocazione delle risorse federali alla produttività degli uffici⁶⁴².

Per ciò che concerne l’attuale amministrazione, è facile capire che le riforme della burocrazia, non sono state in cima alle preoccupazioni del governo Bush, per i noti fatti dell’11 settembre 2001. La burocrazia e il rapporto che questa intrattiene col cittadino o con l’*alien*, sono stati influenzati in modo enorme, dopo quella ed è stato soprattutto questo che si è trattato, come non rendere, inerme l’individuo nei confronti della macchina burocratica. Ne parleremo nel prossimo capitolo.

Per tuttavia vi è qualcosa da dire di interessante sull’amministrazione Bush, che non riguardi, Iraq, Afghanistan, petrolio, Guantanamo, ed altro. Non vi è stata soluzione di continuità fra Bush Jr e Clinton. La *Reinvention* è stata portata avanti sul versante del *e-government* secondo il *Government Paperwork Elimination Act* approvato nel 2001, prevede che tutti i servizi forniti dai dipartimenti verranno resi disponibili sulla rete entro il mese di ottobre del 2003. I principi della *Reinvention* benché intrisi di valori e ideologia democratica, sono stati recuperati dal presidente attuale⁶⁴³, d’altra parte essa riscuote il favore popolare in quanto si pone l’obiettivo di creare una amministrazione che assicuri che i risparmi conseguiti sulla spesa pubblica ritorneranno nei *taxpayers pockets*.⁶⁴⁴

La politica di Bush è spiegata in campagna elettorale, in un discorso:

«My policies and my vision of government reform are guided by 3 principles: citizen-centred, result-oriented, and wherever possible market-based»⁶⁴⁵

⁶⁴² Gualmini, *op.cit.*, p. 137

⁶⁴³ *Ibidem*, p. 140

⁶⁴⁴ D’Ignazio, *op.cit.*, p.104

⁶⁴⁵ Rosebloom, *Reinventing Administrative Prescriptions: The Case for democratic-Constitutional Impact Statement and Scorecards*, Public Administration Review January-February 2007

Le premesse affinché Bush fosse un ottimo *administrator*, c'erano tutte dal momento che è stato il primo presidente ad avere conseguito un *masters' degree* in *public administration*⁶⁴⁶, ma le mosse sbagliate, non sono mancate e non solo sul versante *war on terror*.

Citiamo il caso di come l'amministrazione federale ha affrontato, il disastro ambientale dell'uragano "Katrina". In *primis* a fronteggiare la situazione era chiamato il direttore della FEMA (*Federal Emergency Management Agency*) Micheal Brown. Quando era già chiaro l'inefficacia della situazione Bush non perse l'occasione di dire comunque: «Brownie you're doing a heck of Job». Nel giro di due settimane Brown era costretto a rassegnare le dimissioni, divenuto simbolo di incompetenza e mancanza di professionalità⁶⁴⁷.

Le iniziative di riforma dell'amministrazione prese da Bush sono 3: Il *President's Management Agenda* (d'ora in poi MPA), Il *Freedom to Manage Legislative Proposal*, and the *Program Assessment Rating Tool* (d'ora in poi PART)⁶⁴⁸.

Il MPA stabilisce 5 priorità per tutte le agenzie:

1. Strategic management of human capital
2. competitive sourcing
3. improving financial performance
4. expanded e-government
5. budget and performance integration

Due proposte legislative di iniziativa presidenziale il *Freedom to manage Act*, e il *Managerial Flexibility Act* sono "morti" in parlamento e criticati dalla *American*

⁶⁴⁶Pfiffner, *op.cit.*, Public Administration Review January-February 2007

⁶⁴⁷*Ibidem*

⁶⁴⁸Johnatan D. Breul *Three Bush Administration Management Reform Initiative: The President's Management Agenda, Freedom to Manage Legislative Proposal, Program Assessment Rating Tool* Public Administration Review January-February 2007

*Federation of Government Employees*⁶⁴⁹. Il PART è direttamente collegato al punto 5 del MBA.

Bush e la sua alta burocrazia non sono amati da una buona parte della comunità scientifica americana. Bush si è opposto all'impiego dei fondi federali, per la ricerca sulle cellule staminali embrionali, vista la sua visione cristiano-fondamentalista, e la mancata ratifica del protocollo di Kyoto, hanno fatto parlare di *war on science*, e di politicizzazione della scienza⁶⁵⁰.

In conclusione Gorge W. Bush, non sembra essere particolarmente apprezzato come *administrator* (e non è l'unico campo) proprio in nome di quei valori che il managerialismo (efficientismo, economicismo) porta avanti. L'elezione di Obama oltre a rappresentare uno straordinario fatto storico, essendo il primo inquilino di colore alla casa bianca, e corredata da aspettative idealistiche assai forti. Obama promette una maggiore intervento in economia, non fosse altra per la grande crisi economica, (la più pesante dopo quella del '29). Maggior intervento, significa maggiore regolazione, di conseguenza maggiore amministrazione. Di sicuro vi sarà discontinuità col suo predecessore. Staremo a vedere.

⁶⁴⁹ *Ibidem*

⁶⁵⁰ W.Henry Lambright, *Government and Science: A Troubled, Critical Relationship and What Can Be Done about It*. Public Administration Review Vol. 68 January|February 2008

Capitolo IV

I MOTIVI DOMINANTI DELL'AMMINISTRAZIONE AMERICANA: LOBBYING, TUTELA DEI DIRITTI

1. *La burocrazia e il lobbying*

Prima di parlare dell'influenza delle lobbies talvolta indicati *gruppi di pressione* (o ancora *centri d'influenza*) è bene chiarire cosa sono, e come agiscono essendo enti sociali fatti oggetto di studi assai approfonditi da parte della politologia.

Gruppi di pressione (o di *interesse*) sono tutti quegli attori, siano essi organizzazioni di rappresentanza (sindacati dei lavoratori, associazioni datoriali e commerciali), chiese, imprese (anche pubbliche), governi locali, agenzie della pubblica amministrazione, movimenti di opinione (animalisti, antiaboristi) che non prendono parte alla competizione elettorale (direttamente), ma che partecipano al processo politico⁶⁵¹. Su questa definizione di certo accettabile, urge fare puntualizzazioni. Non è del tutto esatto paragonare ad esempio sindacati e istituzioni religiose alle lobbies. Hanno una storia diversa, fini istituzionali diversi. E' fuor di dubbio che pur non essendo *gruppi d'interesse* in senso stretto fanno *lobbying*. Fare *lobbying* cioè "fare corridoio" stanno (metaforicamente o anche letteralmente) nei corridoi del "palazzo" per influenzare il processo legislativo. Il *lobbying* è il processo per mezzo del quale i rappresentanti lobbisti agendo da intermediari portano a conoscenza dei legislatori i desideri dei loro gruppi. *Lobbying* è quindi soprattutto una trasmissione di messaggi ai *decision makers*, trasmissione che negli USA avviene per mezzo di rappresentanti specializzati legalmente autorizzati⁶⁵², a differenza dell'Italia dove vi sono i "corridoisti" i "sottobraccisti".

Le lobbies non partecipano non sono affatto interessati a gestire *in proprio* il potere politico quanto ad accedervi con facilità e frequenza e ad influenzare le scelte⁶⁵³.

Anche gli enti pubblici territoriali, ed amministrativi - a dispetto della neutralità che dovrebbe contraddistinguerli - non sono lobbies in senso stretto ma possono comportarsi come tali, perché fanno *pressione*. I comitati, i movimenti di opinione sono lobbies a tutti gli effetti sebbene meno strutturate, e dall'agire più occasionale.

Riporto la definizione di uno dei massimi esperti dei *gruppi di pressione* in Italia e nel mondo, che mette l'accento sulla tecnica Piero Trupia: «La lobby e la tecnica attraverso la quale quei cittadini che condividono uno *status* sociale o una finzione

⁶⁵¹ Luca Lanzalaco, alla voce «*Gruppi di pressione*» in Diz. di politiche pubbliche, *cit*

⁶⁵² Pasquino alla voce «*Gruppi di pressione*» in Dizionario di Politica, *cit*

⁶⁵³ *Ibidem*

produttiva cercano di influenzare la decisione pubblica»⁶⁵⁴. Soprattutto quando lo studioso parla di lobby ne parla in termini di “azione politica” e in questo contesto ne specifica il senso: «La lobby è quella particolare azione d’influenza sulla decisione pubblica messa in atto da gruppi organizzati – spesso in posizione di rilievo nella divisione sociale lavoro – con tecniche di presentazione delle proprie tesi e capacità di convincimento della loro validità generale raffinate o comunque consapevoli e professionali; L’uso di queste tecniche di presentazione è di norma accompagnata da una proposta di scambio al Pubblico Decisore (legislatore, amministratore, soggetto influente sui relativi processi decisionali e gestionali)⁶⁵⁵». Questa è la lobby democratica, giuridicamente definibile e dotata di dignità politica⁶⁵⁶. Essa viene esperita con tecniche economico-manageriali, rispetto ad una pratica corruttrice tesa ad ottenere privilegi⁶⁵⁷.

Lo scambio esclude la prestazione di denaro o di altri cospicui beni o servizi materiali o immateriali da parte dell’interessato. Se ciò avvenisse, l’azione non sarebbe più di influenza, ma di compravendita della Decisione Pubblica e rientrerebbe a pieno titolo nella categoria della corruzione (o della concussione se iniziata dal Decisore)⁶⁵⁸.

Anche la corruzione può naturalmente ricorrere a tecniche raffinate, che sotto qualche aspetto possono avvicinarsi a quella delle lobbies. Ma la lobby, come è praticata nelle democrazie mature, è diversa. Sociologicamente e politicamente è alternativa alla corruzione. La lobby è alternativa alla corruzione, soprattutto perché la sua principale motivazione e la sua specifica forza di negoziazione hanno entrambe valenza politica⁶⁵⁹. Riposano sulla natura di corpo sociale e di soggetto di pluralismo degli organismi (gruppi sociali, associativi, rappresentanze professionali, culturali, civiche ecc.)⁶⁶⁰.

Visione troppo idealistica quella di Trupia, di una pratica terra terra, corporativa, clientelare? L’autore rigetta l’accusa dicendo che è un’interpretazione, che presuppone una visione allargata del quadro politico, una realtà effettiva e operante del pluralismo, un’interpretazione non

⁶⁵⁴ Trupia, *op.cit.* p 72

⁶⁵⁵ *Ibidem*

⁶⁵⁶ *Ibidem*, 102

⁶⁵⁷ *Ibidem*

⁶⁵⁸ *Ibidem*, p.73

⁶⁵⁹ *Ibidem*,

⁶⁶⁰ *Ibidem*,

metafisica o dottrinarica dell'esperienza giuridica⁶⁶¹. La lobby in questo quadro non sarebbe altro che una tecnica di negoziazione democratica, che con la opportuna trasparenza "tutela il terzo", non soltanto in modo passivo, ma anche in modo interventista.

Quale può essere un *modus operandi* per un'organizzazione di pubblico interesse come un *gruppo di pressione*? La sollecitazione della partecipazione di nuovi cittadini e l'invito alla militanza piena. E' questa la via della "*issue-politics*", molto praticata nelle democrazie mature, dove si esprime in forme folkloristiche o istrioniche: *uominisandwich*, (possibilmente i massimi dirigenti dell'organizzazione), *sit-in*, raccolte di firme, veglie, ecc. Questa sollecitazione alla militanza è in qualche modo alternativa a quella politica e può essere giocata anche contro i partiti, ma il successo maggiore si ottiene se uno o più partiti facciano propria la campagna e la portino dentro le istituzioni⁶⁶².

Ma vi possono essere altri attori sociali, oltre ai partiti, sindacati, movimenti sociali, che possono essere alleati di una lobby.

Viene a crearsi in tal modo una *issue network of influence*. Essa non è un'alleanza organica, generale, perenne⁶⁶³.

Negli Usa e in Gran Bretagna si parla di *issue-politician*, contrapponendoli, ai *party politician*, pertanto la fornitura di un buon tema di iniziativa (*issue*) è un "bene politico"⁶⁶⁴.

L'esperienza americana offre forse, l'esempio più lampante della debilità dell'autorità pubblica al cospetto di pressioni esercitate dai *gruppi d'interesse*. una immagine retorica, impiegata per descrivere il rapporto tra gruppi d'interesse, commissioni parlamentari ed enti di governo, è spesso quella degli *iron triangles*

⁶⁶¹ *Ibidem*,

⁶⁶² *Ibidem*, p.144

⁶⁶³ *Ibidem*, p.159

⁶⁶⁴ *Ibidem*, pp. 189-190

(*triangoli di ferro*) ove una serie di comunità stabili, costituiscono la camera di regia dei *policy-making* statunitense⁶⁶⁵. I *triangoli di ferro* si riferiscono alle strette relazioni che legano *gruppi d'interesse*, commissioni parlamentari, apparati burocratici (specie agenzie indipendenti) di una particolare area di *policy*. Tale immagine del processo decisionale, sviluppatasi negli USA, sulla base di noti studiosi «antipluralisti» come Freeman, Schattschneider, e soprattutto Lowi⁶⁶⁶. Quest'ultimo ha sostenuto che una “filosofia liberistica” domina i gruppi d'interesse, nel senso che vi l'appropriazione di potere pubblico per scopi privati costituisce oggi la caratteristica dominante della politica di governo negli Stati Uniti⁶⁶⁷. la funzione di regolazione di molte agenzie è pregea di prassi clientelare. Ogni organo amministrativo è portato a scegliersi un singolo *gruppo di pressione* per farne il rappresentante legittimo del suo particolare settore di competenza dando vita ad un rapporto di clientela a Washington assai sviluppatosi dagli anni '70. Si sostiene la convenienza reciproca che questi attori avrebbero nel gestire il *policy making* in arene relativamente isolate, in cui né il vasto pubblico né una superiore autorità centrale avrebbero facile accesso⁶⁶⁸. Ad esempio nel campo della difesa è chiaro come le politiche in quest'area siano dominata dal pentagono, dalle commissioni parlamentari per le forze armate e per gli stanziamenti militari per la difesa, e da gruppi di interesse quali l'associazione delle industrie aereo-spaziali e la *General Dynamics Corporation*. Altre aree di politica di governo, considerati come centri di «sottogoverno» sotto la regia dei rispettivi *triangoli di ferro* sono la previdenza sociale, la sanità, il sistema di agevolazioni per reduci e

⁶⁶⁵ Page, *op.cit.*, p. 119

⁶⁶⁶ *Ibidem*

⁶⁶⁷ Guy Peters, *op.cit.*, pp. 266-267

⁶⁶⁸ Giuliani, alla voce «*Triangoli di Ferro*» in Dizionario di politiche pubbliche *cit*

veterani e il corpo del genio militare⁶⁶⁹. Il “fattore Washington” non è estraneo all’agire di questi gruppi. Il sistema di *policy-making* della capitale, fa sì che essi “giochino in casa”, insieme al potere giudiziario, al presidente, al congresso, e agli enti federali. Dai *triangoli di ferro* si passa ai già citati *issue network* costituiti da un gran numero di partecipanti, che entrano ed escono dai reticoli costantemente. Piuttosto che essere dei gruppi uniti nella supremazia verso un dato programma, nessuno di essi, ha il controllo delle politiche e delle materie. I *networks* tendono a specializzarsi in aree relativamente specifiche di politica di governo, e tendono a sviluppare una conoscenza tecnica altamente specializzata, la qual cosa rende difficile la partecipazione di quanti non hanno familiarità con le materie che interessano lo specifico *network*. Questi fluidi *networks* sono importanti perché condizionano le nomine a posti di alta responsabilità di governo⁶⁷⁰.

Questa relazioni fra gruppi d’interesse, organi di governo e amministrazione può essere chiamata neocorporativismo. Un *neocorporativismo societale* dal momento in cui le associazioni sembrano prevale sullo Stato nella produzione di politiche di governo, viceversa avremo un *corporativismo di Stato*. Si può parlare di *corporativismo liberale* o *pluralismo corporativo* si non vi sono gruppi che detengono il “monopolio” del dialogo col governo, se le relazioni di conseguenza sono meno istituzionalizzate e formali ed esiste una maggiore contrattazione fra gli stessi gruppi⁶⁷¹.

L’importanza che nella vita politica ha assunto questo tipo di relazioni ha indotto gli studiosi a parlare di *meso-corporativismo* o *economia negoziata*.

⁶⁶⁹ Page, *op.cit.*, p. 119

⁶⁷⁰ *Ibidem* p. 121

⁶⁷¹ Guy Peters, *op.cit.*, pp. 248-249

Le triangolazioni di cui abbiamo parlato sono diverse dalle triangolazioni di cui parliamo in Europa. Il neocorporativismo europeo vede come protagonisti le associazioni delle grandi imprese, i sindacati più rappresentativi, e lo Stato a far da mediatore. Il neocorporativismo mette in atto una politica economica ben precisa, la *politica dei redditi* per contenere spinte inflazionistiche. Con il ricorso al metodo concertativi, dove i gruppi di interessi privati (sebbene molti diffusi), si pensi ai sindacati, non sono semplicemente consultati, ma sono chiamati a formulare vere e proprie politiche pubbliche o comunque hanno un grande potere di veto. Ovvio che i modelli corporativi di cui si è discusso differiscono dal corporativismo degli stati autoritari, ancora diverso perché ideologicamente fondato sulla teoria organicista dello Stato.

Non dobbiamo pensare che il governo, ma soprattutto l'amministrazione, quindi la burocrazia sia solo un soggetto passivo. La burocrazia persegue strategie che hanno per obiettivo la gestione dei rapporti che essa intrattiene con gruppi di interesse, e che perciò essa stessa manipola le lobbies. Tuttavia nel sistema americano le lobbies rappresentano un fattore di così forte condizionamento che ha un peso per la frammentazione dell'autorità dell'esecutivo e per la crescente riduzione dello spazio disponibile alla produzione di politiche «non negoziabili».

Le lobbies sono anche responsabili, dell'aumento della spesa pubblica. Sovente i provvedimenti di bilancio, sono documenti farraginosi, poco comprensibili, se non ai pochi (e interessati) addetti ai lavori. Far uscire fuori da questo incomprensibile *mare magnum* normativo, qualche "mancia", qualche "prebenda" per la propria "chiesa", può essere cosa non difficile per chi solito frequentare il palazzo. E' impossibile "spulciare" i mille rivoli della spesa pubblica, e viene fuori la cd *legge del particolare insignificante*⁶⁷², ovvero una voce di spesa di un pubblico bilancio, magari sotto il profilo economico poco significativa, e che proprio per questo non viene notata, ma che da l'idea di come i soldi di tutti possono essere impiegati per gli interessi di pochi. Negli USA la situazione è assai peggio che nel Regno Unito, dal momento che sono diversi i meccanismi per l'approvazione delle leggi di bilancio. Non a caso sono state coniate espressioni proprio in America come

⁶⁷² Guy Peters, *op.cit.*, p. 362

legislative logrolling, (Sartori, non esita a definire scandaloso in quel paese⁶⁷³) e *pork barrel*, ovvero il corredo clientelare che accompagna una legge, durante il processo legislativo.

Dall'esperienza USA apprendiamo che le pubbliche relazioni sono utili per guadagnare l'accesso al Decisore pubblico, il quale non potrà non subire l'impatto di una buona immagine e di un'opinione pubblica favorevole al lobbista e al suo mandante; una volta ottenuto l'accesso, scatta la fase della *advocacy*, affidata ai procuratori dell'ente. L'*advocacy* comporta sia la difesa che l'attività promozione dell'interesse sul quale si sollecita la decisione pubblica⁶⁷⁴.

L'espressione *grass-roots* significa "radici dell'erba". Nella pubblicistica americana ha due particolari significati. Ci si riferisce all'*ordinary people* (la gente qualunque), oppure ai *the basic facts* cioè i fatti fondamentali. Ma soprattutto significa nell'accezione americana i fatti prima che si manifestano, come l'erba che spunterà, ma che è ancora sotto il livello del terreno⁶⁷⁵. Se adottiamo quest'ultimo significato, fare *grass-roots lobbying* significa dedicarsi a una preparazione molto anticipata di una campagna di lobby che possa coinvolgere l'opinione pubblica su un tema ancora non attuale, ma che potrebbe esserlo tra breve: per esempio raccogliere indizi sulla maturazione del tema dell'eliminazione dell'impresa pubblica o della chiusura totale al traffico di tutti i centri storici⁶⁷⁶. *Grass-roots lobbying*, nel significato di *basic facts* ricerca di cosa veramente interessa o interesserà un determinato pubblico su un certo tema già individuato, mentre invece *Grass-roots lobbying*, nel significato di *ordinary*

⁶⁷³ Sartori, *op.cit.*, p. 177

⁶⁷⁴ Trupia, *op.cit.*, p.196

⁶⁷⁵ *Ibidem*, p.200

⁶⁷⁶ *Ibidem*, p.200

people, è più uno stile di campagna⁶⁷⁷. Si realizza facendo convergere sul Decisore la pressione, l'attenzione o la petizione di cittadini comuni sparsi nel collegio, nel paese. Il metodo più usato in USA è quello delle valanghe di lettere o do telegrammi, ovviamente con il progresso tecnologico molte lettere si sono oggi trasformate in e-mail o sms o mms e sul telefono cellulare.

Il *dirty digging* che possiamo definire anche *negative campaign*, consiste nell'indagare sull'avversario, per scoprire cosa può danneggiarlo. Negli USA gli organismi preposti al controllo delle lobbies, non ne verificano solo l'immagine ne verificano solo l'informazione che esse portano a conoscenza del legislatore ma soprattutto all'opinione pubblica. Si controlla anche il modo in cui si "ricerca il marcio" (*dirty digging*), soprattutto quando questo è rivolto contro il lobbista. E' una conseguenza della "civiltà dell'immagine" la forza acquisita dal controllo sociale che può distruggere con la pubblicità del *dirty digging*, la dignità e la credibilità professionale di un lobbista.

Ha fatto epoca in materia di *dirty digging* il caso del predicatore Swaggart, che uso a tuonare contro la licenza sessuale fu scoperto in malsane relazioni con prostitute. Ha dovuto chiedere perdono al suo gruppo religioso, ma ciò nonostante ha avuto varie pesanti conseguenze⁶⁷⁸.

2. *La lobby come soggetto legalmente riconosciuto*

Dopo ripetuti tentativi, nel 1946 fu adottata la prima legge federale sulla registrazione dei lobbisti presso l'Ufficio dello *Speaker* del Congresso e sulla dichiarazione delle spese sostenute nelle loro campagne. Nel 1946 viene approvata la *Lobbing Act* (per esteso *Federale Regulation Lobbying Act*). Questa legge in combinato disposto con il *Lobbying Disclosure Act* nel 1995 tenta di

⁶⁷⁷ *Ibidem*, p.201

⁶⁷⁸ *Ibidem*, pp.152-153

garantire la trasparenza del fenomeno e la possibilità di sanzione di fronte a comportamenti illegittimi che vadano oltre *right to petition* garantito dal I emendamento⁶⁷⁹.

Il *Lobbying Act* prescrive che ogni persona che riceve un compenso per tentare di favorire o di impedire l'approvazione di una legge da parte del congresso deve, prima di iniziare ogni attività, al riguardo:

- Farsi iscrivere in un apposito registro
- Rivelare il nome della persona o dell'organizzazione per cui conto svolge il suo lavoro, gli interessi che si propone di difendere, le somme che riceve
- Indicare da chi è pagato, per quanto tempo, e per quale ragione
- Dichiarare ogni 3 mesi, sotto il vincolo del giuramento tutte le somme che ha ricevute e l'impiego che ne ha fatto⁶⁸⁰.

Una legislazione più severa troverebbe sempre un ostacolo nel I emendamento della Costituzione laddove si afferma:

«Il Congresso non potrà fare alcuna legge per [...] proibire di inoltrare petizioni al governo per la riparazione dei torti subiti»

con ciò stesso legittimando l'azione della lobby⁶⁸¹.

La protezione del “diritto di influire” o se preferiamo di partecipare in modo efficace al processo di decisione pubblica è considerato talmente un diritto fondamentale che esso è fiscalmente agevolato. Gli esempi sono diversi. Il 20 marzo del 1978 il servizio fiscale federale (*Internal Revenue service IRS*) deliberò con proprio regolamento (*Section 162* dello *Internal Revenue Code*), che le spese per l'attività diretta di lobby sono deducibili dall'imponibile di un'azienda⁶⁸².

Sulla *fairness* del *lobbying*, in cui sono coinvolti deputati e senatori, vigila l'organo del congresso denominato *The House and Senate Ethics Committee*.

⁶⁷⁹ Tiziano Checcoli, *IL fenomeno del lobbying negli Stati Uniti e nell'Unione Europea*. Quaderni costituzionali a XXVI n. 4 2006

⁶⁸⁰ Martines, *op.cit.* p.814

⁶⁸¹ Tony Muzi Falcone *le lobbies come istituto web site lobbies/Argomenti umani.htm*

⁶⁸² Trupia, *op.cit.* p.147

Oggetto della vigilanza è specificatamente l'attività di influenza che va oltre il *lobbying* per sconfinare nella *bribery*. Risulta così confermato che lobby e corruzione sono generi diversi.

Per ovviare alla scarsa effettività della legge del 1946, è stata adottata nel 1978, una legge che impone al pubblico ufficiale (legislatore, pubblico amministratore) di astenersi da attività lobbistiche durante un certo periodo successivo al momento in cui ha lasciato l'ufficio pubblico. Nel 1988 la legge è stata estesa ai membri del Senato.

I lobbisti americani non si sono affidati solo alla legge, ma si sono dati anche una sorta di "codice di autoregolazione", l'espressione può non essere esatta, ma rende l'idea. Nel 1979 è stata costituita in USA la *American League of Lobbyists*, con lo scopo di curare l'immagine del lobbista, coltivarne la professionalità e vegliare sull'osservanza delle regole etiche di condotta. Nel 1982 la Lega ha adottato "un codice di condotta" e un "procedimento di accreditamento" dei suoi membri insieme ad un programma formativo ed a uno schema di carriera, l'intento è quello di creare un lobbista professionale⁶⁸³.

Nel costume USA non si pensi che un codice deontologico sia poco efficace. Esso equivale ad un impegno pubblico difficilmente disatteso. Ovviamente l'etica della pratica lobbista fondata sulla deontologia e complementare a l'attività di controllo di pubbliche autorità. Ma non è finita. E' interessante che lo stesso controllo sociale sull'etica della lobby venga di fatto esercitato da altre lobbies di pubblico interesse, molte delle quali hanno nel loro campo d'azione precisamente l'etica nella decisione pubblica.

Il *Lobbying Disclosure Act* ha completato la legge precedente in alcuni punti importanti. Anche il *lobbying* nei confronti dell'esecutivo veniva sottoposto a controllo a differenza di quanto fino ad allora stabilito. Si distingue fra le *lobbying firms* e *lobbying organizations*. Le prime sono persone fisiche o giuridiche che impiegano soggetti terzi per conto di un cliente; le seconde sono costituite da società o associazioni, dove i terzi impiegati svolgono *lobbying* per la stessa associazione o società. Individuati i protagonisti la normativa definisce l'attività in sé (*lobbying contact*), identificandola come una comunicazione orale o scritta diretta ad una *covered executive or legislative branch official* che sia posta

⁶⁸³ *Ibidem*

in essere nell'interesse di un cliente in riferimento a determinate attività istituzionali. I destinatari del contatto sono per l'esecutivo Presidente, Vicepresidente, e i membri riferibile al suo *staff*, o altri soggetti che ricoprono posti di una certa rilevanza nell'amministrazione (*Section 3,3.*)⁶⁸⁴.

3. I *Public Interest Groups* e la giustizia amministrativa

In USA ne esistono centinaia con migliaia in alcuni casi milioni di aderenti. Hanno spesso uffici a Washington e seguono costantemente l'attività legislativa e amministrativa., essendo peraltro abilitati, con il «diritto del Terzo», colà vigente ad attivare anche tribunali su controversie o vertenze che ritengono di aprire per presunte lesioni di diritti civili o di interessi legittimi (*litigation practise*)⁶⁸⁵. I *Public Interest Groups* stanno in USA, un gradino più in alto rispetto alle *Private Lobbies*, anche se comunque quest'ultime hanno pieno diritto di intervenire nel processo decisionale pubblico, poiché questo non può che essere a servizio degli interessi legittimi, aperto al loro accesso partecipativo sottoposto al loro controllo⁶⁸⁶

Le lobbies in questo senso vanno viste come organizzazioni sociali che promuovono e difendono interessi, propugnano cause di difesa sociale, sono permanentemente attive per il controllo della vita pubblica. Si parla a questo proposito di organizzazioni lobbistiche, confondendo la tecnica principale da esse utilizzate, che è quella della lobby, con la ragione associativa che talvolta e di mera difesa di interessi particolari, da un'altra che è di promozione e difesa di

⁶⁸⁴ Checcoli, *cit.*, Quaderni costituzionali a XXVI n. 4 2006

⁶⁸⁵ *Ibidem*, p.57

⁶⁸⁶ *Ibidem*, p.57

*common causes*⁶⁸⁷. In definitiva i *Public interest Groups* in America sono segno di progresso civile e difesa sociale.

E' caratteristica dell'esperienza americana, ma in generale anglosassone la figure dei *policy-watchers*, cittadini che controllano la gestione di politiche sociali nell'interesse della comunità.

Ricordiamo le principali associazioni che agiscono in tal senso

- *American Civil Liberties Union (ACLU)*

Assolutamente all'avanguardia nella difesa dei diritti civili ebbe come punta di diamante la comunista nera Angela Davis, negli anni '70 come proprio membro.

- *Congress Watch* di Ralph Nader.

Oggi anche in Italia si parla spesso di associazioni di consumatori. Sono note l'ADUSBEF, il CODACONS, ecc. Questo fenomeno nasce in America molto tempo fa, e non si ha paura di chiamare lobby, un'associazione in difesa dei consumatori. Non vi sono quelle inutili remore che ancora contraddistinguono il dibattito sui gruppi di pressione in Italia

Quando si parla di "difesa del consumatore" non si può non citare per l'importanza che ha avuto in America, ma se vogliamo come esempio nel mondo il famosissimo *Congress Watch* di Ralph Nader.

E' un particolare tipo di gruppo che si batte per gli interessi diffusi, il cui perseguimento non va specificamente a beneficio dei propri associati. Ovviamente il *Congress Watch* non è l'unico.

Ralph Nader giovane avvocato divenne, noto nel 1966 per la solitaria battaglia contro il gigante della *General Motors* che fu costretta a ritirare dalla circolazione un tipo di auto difettoso⁶⁸⁸. Le auto ritirate dal mercato furono decine di migliaia. Qui salta subito agli occhi la differenza con il nostro paese. Nell'America dei grandi *trusts* il "nano" Nader ha potuto in forza di leggi che tutelavano i clienti delle grandi aziende battere la più grande industria automobilistica del mondo negli anni 60. Dico questo per sottolineare come un capitalismo maturo può comportare una democrazia matura. Ma di questo parleremo poi.

Per tornare a Nader, ricordo che ha avuto un ruolo importante anche in politica. Ha partecipato più volte alle presidenziali senza riscuotere grande successo. Appare in declino come uomo politico.

- *Common Cause*

Rappresenta il maggior gruppo nell'ambito delle azioni sociali. Ha più di 200 000 aderenti paganti. Si propone di riformare le strutture di governo per renderle più vicine alla gente e di tenere sotto

⁶⁸⁷ *Ibidem*, p.76

⁶⁸⁸ Teodori, *Il sistema politico americano* p.69

controllo i membri del congresso analizzandone i comportamenti quali rappresentanti del popolo⁶⁸⁹.

- *Sierra Club*

E' la lobby ambientalista più importante, anni di battaglie legali, di mobilitazione dell'opinione pubblica, facendo appello ai valori conservazionisti americani ed attraverso straordinarie campagne di invio di lettere a milioni di cittadini è riuscito ad impedire la costruzione di un sistema gigantesco di dighe sul fiume Colorado. Nonostante l'utilità del progetto idraulico che avrebbe servito 7 stati, da quel momento si sono moltiplicati i grippi che si dedicano alla protezione dell'ambiente naturale e della vita selvaggia contro i pericoli dei pesticidi, dell'eccessivo sviluppo commerciale e dell'inquinamento⁶⁹⁰.

Le lobby di pubblico interesse, (ne abbiamo citate solo alcune) sono quelle "più simpatiche", scacciano il pensiero comune che solo i ricchi e i forti possono fare il *lobbying*. Nelle società a capitalismo maturo è interesse del sistema produttivo che i poveri escano dallo stato d'indigenza e diventino consumatori⁶⁹¹.

L'importanza delle lobbies (almeno di questo tipo) è politica nella misura in cui hanno un ruolo nel campo processuale. Sono soggetti abilitati allo *standing* (*infra* Cap.II § 3). Si è ammessi al contenzioso se il ricorrente dimostra un *injury in fact* e l'interesse da proteggere deve essere disciplinato da una legge o garantito dalla costituzione (*Association of Data Processing Service Organizations v. Camp* 397 U.S. 150-1970)⁶⁹². La giurisprudenza ha mutato l'interpretazione in materia di *standing* e lo stesso congresso ha ampliato molto la legittimazione a ricorrere. Tale cambiamento è avvenuto perché era diffusa l'idea che i processi amministrativi erano dominati dagli interessi privati forti⁶⁹³ a cui andavano contrapposti interessi collettivi, pubblici destinatari di *adequate consideration* e che ricevevano l'assicurazione di *fair representation*⁶⁹⁴.

⁶⁸⁹ *Ibidem*, p.69

⁶⁹⁰ *Ibidem*, p.68

⁶⁹¹ Trupia, *op.cit.* p.136

⁶⁹² D'Ignazio, *op.cit.*, p. 205

⁶⁹³ Bognetti, *op.cit.*, p.115 in D'Ignazio, *cit.*

⁶⁹⁴ D'Alberti, *op.cit.*, p. 116

Il “disancoraggio” della legittimazione ad agire dalla titolarità di un diritto individuale (sia esso un classico *right* o *entitlement*) ha aperto la porta a cittadini rivendicanti interessi diffusi: quali quelli dei consumatori, degli ambientalisti (p.es. *Sierra Club*); dei contribuenti (p.es. *National Taxpayers Union*); dei concorrenti nel commercio; dei telespettatori; minoranze etniche, ecc. La rappresentanza di tali interessi diffusi è stata assunta da soggetti collettivi autonomamente difensori dei medesimi⁶⁹⁵.

La Corte Suprema aveva stabilito che il diritto di *standing* spettava solo a coloro i quali avrebbero potuto dimostrare che l’attività amministrativa aveva causato *injury in fact* e che il danno si riferiva ad un interesse protetto dalla legge e violato dall’agenzia (*Sierra Club v Morton* 405 U.S. 727-1972), la stessa Corte ha ammesso allo *standing* un’associazione (*Students Challenging Regulatory Agency Procedures*) nei confronti di un’agenzia indipendente, in quanto ha riconosciuto uno specifico danno, anche senza la violazione di un preciso diritto legalmente riconosciuto (*U.S. v. S.C.R.A.P.*, 412 U.S. 669 1973)⁶⁹⁶.

Si consolida una visione multipolare dell’*administrative law*, il cui fondamento diviene l’*interest representation*⁶⁹⁷.

Potrebbe sembrare strano al lettore, tanto interesse per le modalità con cui questo tipo di *lobbies* “buone” cioè i *public interest groups*, stanno nel contenzioso amministrativo, dal momento che la dissertazione investiga mutamenti di carattere politico che vi sono nella vita americana in rapporto alla burocrazia, ma i cambiamenti che vi sono stati nella giustizia amministrativa, non sono solo dati storico-giuridici, che hanno dato luogo ad interessanti teorie politologiche. Vengo al dunque. L’ingresso nel processo amministrativo dei soggetti portatori di interessi diffusi ha determinato ha fatto sì che il processo stesso si trasformasse in un “terreno di scontro” dei vari interessi in gioco facendo diventare recessivi i diritti dei singoli individui, nettamente più deboli rispetto agli interessi diffusi, le

⁶⁹⁵ *Ibidem*

⁶⁹⁶ D’Ignazio, *op.cit.*, p. 207

⁶⁹⁷ D’Alberti, *op.cit.*, p. 116

cui ragioni sono sostenute da soggetti adeguatamente da soggetti adeguatamente organizzati. Tali gruppi di interesse hanno riversato nel processo amministrativo le frustrazioni dovute agli scarsi risultati ottenuti in seguito alla pressione sul congresso per l'approvazione di leggi a favore dei propri interessi⁶⁹⁸. Se si aggiunge che le agenzie dispongono di un ampio potere discrezionale nella loro funzione regolatoria e decisoria, diventa evidente come l'amministrazione sia diventata la sede di mediazione dei diritti e degli interessi. La teoria della *interest group politics* riportata dal Bognetti, fondata da Bentley e ripresa nel secondo dopoguerra dal Truman, in cui si definisce la democrazia come il luogo in cui si realizza la partecipazione di tutti i gruppi che intendono partecipare e seguire e, seguendo tale teoria, la riforma dello *standing* ha contribuito alla democratizzazione nord-americano⁶⁹⁹. C'è una scuola di pensiero soprattutto fra sociologi e politologi, secondo cui la democrazia si realizza al meglio nelle modalità partecipative, così come avviene nel processo amministrativo in America. Dal libero gioco delle pressioni ne risulterebbe valorizzata la democrazia risultante di compromessi raggiunti tra tutti gli interessi che si desiderano partecipare e, che vi sono ammessi. In contrasto con questa scuola di pensiero si pone un'altra idea, sostenuta dai giuristi, della democrazia come scelta dell'indirizzo politico da parte del legislatore, che si traduce in leggi e normazione secondaria, nel rispetto dei diritti garantiti dalla costituzione, con l'obiettivo di proteggere determinate situazione giuridiche soggettive⁷⁰⁰.

⁶⁹⁸ K. Orren, *Standing to Sue: Interest Group Conflict in the Federal Courts*, in *American Political Science Review*. 1976 n.3 in D'Ignazio, *cit.*,

⁶⁹⁹ Bognetti, *Dalla rule of Law allo Stato amministrativo: il problema della giustizia nell'amministrazione II* in D'Ignazio *cit.*,

⁷⁰⁰ Bognetti *Lo spirito del costituzionalismo americano vol.II* p.126 in D'Ignazio *cit.*,

4. *Le Lobbies legate ad interessi industriali e i PAC*

Parliamo ora delle lobbies “cattive”, ben sapendo che ovviamente che anch’esse sono positive in una democrazia industriale avanzata, sempre che operino in regime di trasparenza.

Di lobbies ne esistono 11 000 ufficialmente registrate⁷⁰¹. La lobby può avere addirittura un peso “sponsorizzando” la nomina di un giudice alla Corte Suprema⁷⁰². Sono svariate e possono agire nel nome delle licenze per piccoli negozi o dell’esportazione degli armamenti.

Assai simile alla già citata *National Association of Manufactures*, abbiamo i *Chambers of Commerce*

Vi sono lobbies assolutamente improbabili per un paese come l’Italia, dove spesso si lamenta della diminuzione delle prestazioni sociali, che in ultima istanza non andrebbero che a danneggiare i ceti deboli. Ebbene in America abbiamo la *Citizens for a Sound Economy* (Cittadini per un’economia stabile) che propaga la riduzione della spesa sociale ed è finanziata dalle imprese transnazionali, mentre gli interessi dell’industria del legname e mineraria sono patrocinati da lobbies la cui denominazione, ci fa capire quanto siano importanti queste organizzazioni dal momento che già dal nome si capisce che “vogliono far colpo” *Wise Use* (Utilizzo saggio), *People for the West* (Gente per l’ovest)⁷⁰³.

Nel mondo rurale assai influenti sono l’*American Farm Bureau Federation* e la *Farmers Union*⁷⁰⁴.

Se il tentativo di istituire un servizio sanitario nazionale non riesce il merito (per molti comprensibilmente il demerito), lo si deve all’*American Medical Association* (d’ora in poi AMA). La più potente delle lobby in campo medico. Grazie alla forza economica e all’alleanza con altri gruppi di pressione quali gli industriali, i commercianti e le assicurazioni private sotto l’egida del partito repubblicano, l’AMA ha condotto con successo delle campagne di pubblica

⁷⁰¹ Sylvers, *op.cit.* p. 172

⁷⁰² *Ibidem*, p.172

⁷⁰³ *Ibidem*, p.172

⁷⁰⁴ Teodori, *Il sistema politico americano* p.65

opinione per convincere la maggioranza degli americani che l'assistenza generalizzata avrebbe trasformato gli Stati Uniti in un paese socialista⁷⁰⁵.

Anche in Italia è assai famosa “la lobby delle armi “, negli Stati Uniti, che ha fra i suoi portavoce l'attore C.Heston. A proposito è bene ricordare che esiste una lobby sul controllo delle armi, cioè che ha lo scopo opposto alla prima: la *Handgun Control* . Ma allora la *Handgun Control* non è forse una lobby ? In verità è un *Political Action Committee*. Il comitato di azione politica entra a pieno titolo nelle organizzazioni lobbistiche, ma ne rappresenta una particolare specie che se ne differenzia in virtù dei propri scopi, ed ha una apposita legislazione che li regola. Ne parleremo nei paragrafi successivi.

Delle 11 000 lobbies ufficialmente censite e registrate, almeno 5000, possiamo classificarle come *Comitati d'azione politica*. Si tratta di gruppi privati indipendenti, organizzati intorno ad un singolo tema o a un pacchetto di temi⁷⁰⁶. Spesso sostengono le campagne elettorali per i candidati.

I PAC ebbero la prima manifestazione organizzata negli USA all'inizio degli anni '70, ma il fenomeno risale agli anni 30. Negli USA la materia è stata regolata con un occhio al problema del finanziamento (*Fund-raising*), dalla *Federal Election Campaign Act* (FECA) del 1971, cioè la legge che regola la competizione elettorale⁷⁰⁷. Definito dalla legge come “comitato politico non partitico” che abbia la forma di “club, associazione, o altro “, che distribuisce fondi in misura non superiore a \$ 1000 nelle campagne elettorali federali⁷⁰⁸.

⁷⁰⁵ *Ibidem*, pp. 67-68

⁷⁰⁶ Teodori, *op.cit.*p.69

⁷⁰⁷ Trupia, *op.cit.* p.149

⁷⁰⁸ *Ibidem*, p.149

I contributi elettorali dalle imprese sono proibiti negli USA (*Tilman Act* 1907 ; *The Federal Corrupt Practise Act* 1925)⁷⁰⁹. Ma nel 1971 in base alla FECA, furono autorizzati le imprese (ed anche i sindacati), a raccogliere e gestire fondi separati per obbiettivi politici, quindi dei PAC. Esiste dal 1981 il BIPAC (*Business Industry Political Action Cimmittee*) con il compito di coordinare l'influenza elettorale del mondo industriale con lo strumento del PAC. Molte imprese americane hanno dal resto istituito il ruolo professionale del PAC-*Manager*, mentre i sindacati hanno dal resto istituito i COPE (*Committes on Political Education*) il cui compito fondamentale è di creare dei PAC⁷¹⁰.

Il PAC è uno degli strumenti più potenti del *lobbying*. Un azione continua di *intelligence* è condotta dai PAC, sul comportamento degli eletti, per decidere di continuare a finanziarli o meno (*to target or untarget representatives*)⁷¹¹.

L'*issue* dei PAC è variegato: umanitario, civile, o di stretto interesse economico-affaristico. La cultura americana laicamente non considera la differenza ai fini di un giudizio di legittimazione. E' impossibile si argomenta, distinguere lo "sporco" interesse da una "*shared philosophy*". Spesso il finanziamento dei PAC, da parte di un'organizzazione va indifferentemente e nella stessa campagna a democratici e a repubblicani che condividono l'*issue*.

L'eccessiva influenza dei PAC, ha fatto parlare qualcuno di "pac-crazia"⁷¹².

Come curiosità si può ricordare che la campagna presidenziale di Reagan si avvale di un PAC di natura prettamente politica nel 1976, il *Citizen for the Republic*; una delle novità introdotte fu la contribuzione in natura , come biglietti aerei per lui e per il suo staff, per visitare distretti elettorali durante la campagna⁷¹³.

⁷⁰⁹ *Ibidem*, p.149

⁷¹⁰ *Ibidem*, p.150

⁷¹¹ *Ibidem*, p.150

⁷¹² Teodori, *op.cit.*p.70

⁷¹³ *Ibidem*, p.151

Fra i più attivi PAC, con scopi propriamente politici ricordiamo, il *National Conservative Political Action Committee* (NCPAC) e il *Progressive Political Action Committee*.

5. *Liberties e Civil rights*, trasparenza e discrezionalità amministrativa

Per affrontare questo argomento dobbiamo trattare dell'APA (*infra* Cap. II § 3). L'APA è l'architrave dell'*administrative law* negli USA, è stata paragonata al *Bill of Rights* dello Stato amministrativo⁷¹⁴. La struttura generale dell'APA non è cambiata nel tempo, anche se la legge è stata aggiornata con le continue interpretazioni date dalla giurisprudenza. Per i cittadini più delle garanzie previste nell'APA stessa ha potuto la *due process clause*. La clausola è l'unica citata per ben due volte in costituzione, di per sé, tale circostanza è un indicatore dell'importanza assegnata a tale principio. La prima al V emendamento

«Nessuno [...] potrà essere obbligato, in qualsiasi causa penale, a deporre contro sé medesimo, né potrà essere privato della vita, della libertà e della proprietà, se non in seguito a un regolare procedimento legale (*without due process of law*); [...]

Ricordiamo che i primi dieci emendamenti della costituzione sono la *Bill of Rights*. Entrati in vigore come un corpo unico il 15 dicembre 1791, contenenti le libertà politiche (*substantive rights* i primi due emendamenti), e i fondamentali *procedural rights* gli altri emendamenti anche non facenti parte della *Bill of Rights*.

La seconda al XIV emendamento che riporta l'altra importante clausola per il cittadini l'*equal protection of law*

«[...]Nessuno Stato priverà alcuna persona della vita, della libertà o della proprietà se non in seguito a regolare procedimento legale «*without due process of law*», né rifiuterà a chicchessia nei limiti della sua giurisdizione l'uguale protezione delle leggi (*equal protection of law*)»

⁷¹⁴ D.H. Roosenbloom, *The evolution of Administrative State* p. 17 in D'Ignazio *cit.*,

Il *due process* rappresenta un vincolo di notevole importanza per l'attività della pubblica amministrazione, anche se rappresenta come ha stabilito la Corte Suprema un concetto elusivo, dai contorni indefinibili ed il suo contenuto varia a seconda dello specifico contesto in cui si deve applicare (*Hannah v Larche* U.S. 420-1960)⁷¹⁵.

L'applicazione della *due process clause* nel diritto amministrativo determina che le funzioni amministrative siano svolte soltanto secondo le previsioni di legge, ma nel caso in cui la legge non prevedesse procedure ispirate all'imparzialità, gli individui siano legittimati a pretendere dall'amministrazione di agire secondo clausola costituzionale⁷¹⁶. Il potere giudiziario è emerso come un'ampio *supervisor* della pubblica amministrazione, dal momento che salvaguarda valori e situazioni giuridiche la cui violazione fanno emergere responsabilità nei confronti dell'amministrazione stessa⁷¹⁷.

Frankfurter sosteneva che il principio del giusto processo rappresenta l'essenza dell'imparzialità nel rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione e rafforza la fiducia nello spirito democratico (*Joint Anti-Fascist Refugee Committee v. McGrath* 341 U.S. 1976)⁷¹⁸.

Le agenzie sono riuscite a guadagnare libertà e indipendenza dall'esecutivo e dal congresso, ma non sono riuscite a sfuggire ai vincoli ed ai limiti costituzionali imposti dal potere giudiziario. Tali limiti sono stati contestati più volte dalle agenzie amministrative ed è riemersa la critica rivolta ai giudici delle corti che presentano carenze di *expertise* ed al potere giudiziario complessivamente inteso,

⁷¹⁵ D.H. Roosenbloom, R.S. Kravchuck, *Public Administration*, New York 2002, p. 537 in D'Ignazio *cit.*

⁷¹⁶ P.L. Strauss *An Introduction to Administration Justice in United States*, Durham (N.C.), 1989 p. 33 in D'Ignazio *cit.*

⁷¹⁷ D'Ignazio, *op.cit.*, p. 228

⁷¹⁸ *Ibidem*, p. 233

di utilizzare la *jurocracy* (le regole imposte dai giudici) per andare oltre le proprie funzioni⁷¹⁹.

La protezione che si invoca contro le interferenze o la discrezionalità dell'amministrazione è più forte o più debole a seconda che si tratti di *rights* o *privileges*. I primi sono diritti, tutelati dall'ordinamento *tout-court*, i secondi non sono equipollenti, e riguardano l'erogazione da parte dello Stato di prestazioni e servizi di protezione sociale, presentano analogie con i diritti sociali (anche costituzionalizzati) presenti in alcuni ordinamenti dell'Europa continentale⁷²⁰.

A differenza degli ordinamenti *civil law* in cui tutti i diritti sono "creature" dello Stato, nei paesi *common law* i *rights* sono diritti che all'individuo appartengono in quanto membro della società civile, vi è una esaltazione di questo nei confronti della società.

I *rights* trovano spazio in costituzione ed è soprattutto nei confronti di questi che valgono le protezioni della *due process clause*. Diverso è il discorso dei *privileges*. Essi sono *public benefits*, cioè concessioni, benefici, impiego pubblico, quietanza, prestazione assistenziale, che la benevolenza dello Stato (*public largesse*) concede a condizioni liberamente da esso stabilite che può revocare⁷²¹.

Il problema di cui si tratta non è solo giudiziario, ma riguarda davvero la vita della gente, che la burocrazia può rendere assai difficile. Il problema è particolarmente sentito nei casi in cui è la vita stessa degli amministrati a dipendere o ad essere condizionata dalle elargizioni pubbliche: la licenza che consente al portoricano di guidare un taxi, il permesso rilasciato al boxer per combattere, i sussidi ai disoccupati, le provvidenze a favore dei reduci di guerra. In questi territori va

⁷¹⁹ *Ibidem*, p. 229

⁷²⁰ *Ibidem*, p. 230

⁷²¹ Bognetti *Lo spirito del costituzionalismo americano vol.II* p.126 in D'Ignazio *cit.*,

riconosciuta una protezione analoga a quella offerta ai tradizionali interesse proprietari: *una new property*⁷²².

La distinzione fra *privileges* e *rights* si è fatta più labile. Questa conseguenza è frutto come spesso avviene di un mutamento giurisprudenziale, ma prima ancora questo è il risultato della trasformazione degli USA da Stato liberale a Stato amministrativo sensibile al *social welfare*. Il *due process* ha trovato sempre più applicazione nei contenziosi amministrative. Emblematiche sono le sentenze *Shapiro v. Thompson* (394 U.S. 614 del 1969), ma soprattutto la *Goldberg v. Kelly* (397 U.S. 254-1970), la Corte Suprema ha stabilito che la revoca di prestazioni di *welfare* deve avvenire a seguito di motivazioni adeguate e garantendo idonee forme di contraddittorio.

Una Corte Suprema sempre più “democratica” (nel senso che i *Justice* erano nominati da presidenti *democrats*), come si faceva alfiere del federalismo cooperativo (vedi Cap III § 2), era sempre più sensibile nel riconoscere le guarentigie del *due process of law* alle situazioni soggettive favorevoli ad un individuo create dalla legge.

La corte ha anche abbandonato la vecchia terminologia e ha preso a definire queste situazioni *entitlements*⁷²³.

Vi è un giusto processo quando una *hearing* (*infra* Cap.II § 3) che può decidere una lite amministrativa, è ammessa al procedimento. L’audizione è appunto un obbligo per l’amministrazione se trattasi di *right*, ma non sono un obbligo se si tratta di *privilege*. Spesso nel contenzioso in materia di pubblico impiego il diritto

⁷²² D’Aliberti, *op.cit.*, p. 115

⁷²³ D’Ignazio *op.cit.*, p. 235

ad un *hearing* e quindi al *due process* non è divenuta una regola generale ed assoluta, ma che va valutata caso per caso.

A tal fine ricordiamo importante giurisprudenza che ha contribuito a ridurre la differenza fra *privileges e rights* nei rapporti di lavoro pubblico in merito al *due process* come i casi *Board of Regents of State Colleagues v. Roth* (408 U.S. 532-1972); *Bishop v. Wood* 426 (U.S. 341-1976); *Cleveland Board of Education v. Lourdmill* (470 U.S.532-1985⁷²⁴).

La responsabilità civile del funzionario e dello Stato federale rappresenta un fattore di notevole importanza nel rapporto fra cittadini e pubblica amministrazione. Come è stato evidenziato dalla Corte Suprema l'essenza delle libertà civili consiste, certamente, nel diritto di ogni individuo a ricorrere per il rispetto delle leggi nel momento in cui riceve un danno, ma anche a pretendere l'eventuale risarcimento del danno (*Bivens v. Six Unknown Named Agents of the Federal Bureau of Narcotics* 403 U.S. 388-1971)⁷²⁵.

L'immunità dello Stato differenziava i paesi *common law* dai paesi *civil law*. Questi ultimi avevano abbracciato la teoria dell'identificazione del funzionario pubblico con l'organo da cui dipendevano, quindi rispondeva degli atti illegittimi, mentre invece nei paesi di diritto inglese il sovrano era «immune» per gli atti illegittimi, quindi il funzionario era esposto in prima persona per la responsabilità civile. La situazione cambia definitivamente con la *Federal Tort Claims Act* (FTCA) del 1946 che consente di convenire in giudizio gli Stati Uniti per danni commessi dai suoi funzionari, i *torts* diventano atti dello Stato di cui lo stesso risponde⁷²⁶.

Altre importanti leggi di tutela del *citizen* nei confronti del potere burocratico soprattutto in merito al valore della trasparenza sono:

- *Freedom Information Act* (1967)

⁷²⁴ *Ibidem*, p. 233

⁷²⁵ *Ibidem*, p. 219

⁷²⁶ *Ibidem*, pp. 221-222

La legge riconosce a «chiunque» il diritto di ottenere «prontamente» da qualunque agenzia federale documenti e informazioni sulle strutture, procedure, *policy*, dell'agenzia stessa⁷²⁷. In seguito ai fatti dell'11 settembre l'*Homeland Security Act* (*infra* Cap.I § 4) ha posto vincoli all'accesso delle informazioni pubbliche modificando la legge del '67⁷²⁸.

- *Privacy Act* (1974)

Ha l'obiettivo di tutelare la riservatezza degli individui che hanno rapporti con la pubblica amministrazione⁷²⁹.

- *Sunshine Act* (1976)

Impone alle agenzie federali di aprire al pubblico i loro *meetings*⁷³⁰.

La trasparenza dell'amministrazione, la tutela dei diritti e della libertà civili è divenuta di straordinaria importanza, e sempre al centro del dibattito politico-istituzionale dopo *september 11*. Dopo l'attentato alle Torri Gemelle sono stati fortemente rafforzati i poteri del presidente che già per costituzione è *Commander in Chief* (*infra* Cap.I § 3 anche per i poteri di guerra) con l'approvazione del *Patriot Act* e del *President Issues Military Order* del 13 Novembre 2001, relativo «alla detenzione trattamento e processo di determinati non cittadini nella guerra contro il terrorismo», distingue fra cittadini a cui viene riconosciuto il diritto al giusto processo e non cittadini (*alien*), a cui non viene riconosciuto tale diritto.

Introduciamo con queste informazioni, la trattazione dell'attuale inquilino della casa bianca, George W. Bush, analizzando il suo operato nell'organizzare la sua amministrazione, innanzitutto sotto il profilo dei particolari poteri in materia di sicurezza, visto l'eccezionale periodo in cui la storia ha voluto riservare la sua presidenza.

In base ai poteri straordinari attribuiti al presidente come Comandante in Capo in capo, i non cittadini possono essere internati in basi militari e processati da Tribunali Militari.

⁷²⁷ D'Alberti, *op.cit.*, p.117

⁷²⁸ D'Ignazio, *op.cit.*, 248

⁷²⁹ *Ibidem* p.162

⁷³⁰ D'Alberti, *op.cit.*, p.117

Tale distinzione è apparsa in contrasto con la dottrina giuspubblicistica contemporanea che, invece sostiene che la Dichiarazione dei diritti dell'Uomo e del Cittadino sia da applicarsi più alla persona umana che al cittadino⁷³¹.

L'attacco terroristico ha mostrato una mancanza di coordinamento tra le varie tra le varie agenzie che si occupavano di *intelligence*, anche per questo è stato approvato l'*Homeland Security Act (supra)* nel novembre del 2002, si è cercato di operare sul coordinamento delle varie agenzie, infatti è stato creato il *Department of Homeland Security (DHS) (infra Cap.I § 4)*, che ha raggruppato 22 agenzie che, precedentemente, non avevano stabili collegamenti. Al nuovo dipartimento sono stati affidati poteri di accesso ed analisi di una vasta gamma di informazioni provenienti sia da altre agenzie federali che statali e locali. Il nuovo dipartimento può ricorrere a tecnologie di sorveglianza di massa, monitorando costantemente internet⁷³².

E' stato un periodo in cui la granitica certezza nelle strenua difesa delle libertà civili di chicchessia, è sembrata venir meno anche nel giudizio di uomini di legge insospettabili. Uno fra tutti Alan Dershowitz, noto professore ad Harvard e avvocato penalista conosciuto per le sue battaglie civili, il quale sostiene apertamente la possibilità di ricorrere alla tortura a «fini preventivi», nei casi in cui «si può provare» l'incombenza di un attacco terroristico⁷³³.

Da qualche anno visto anche il cattivo andamento del dopoguerra in Iraq, il consenso sincero che aveva avvolto Bush, dopo l'attentato alle Twin Towers, e al Pentagono, è andato scemando e Bush è considerato forse uno dei peggiori presidenti della storia. Le critiche hanno iniziato ad essere costanti da parte di intellettuali e di *schoolars di public administration* e di *politics*, in merito ai suoi cattivi consiglieri. Il segretario alla giustizia Alberto Gonzales scrisse un *memorandum* in cui sosteneva che la Convenzione di Ginevra sul trattamento dei prigionieri non trovava applicazione per i detenuti talebani o di Al-Qaeda,

⁷³¹ Fulco Lanchester, *Gli Stati Uniti e l'11 settembre 2001* www.associazionedeicostituzionalisti.it

⁷³² D'Ignazio, *op.cit.*, p. 248

⁷³³ Marco Goldoni, *La Repubblica delle emergenze. Il dibattito sui poteri eccezionali nel costituzionalismo americano* Manuale per una storia della cultura giuridica a XXXV, n 2 dicembre 2005

argomentando che la guerra al terrorismo era un nuovo tipo di guerra che rendeva obsoleti i limiti di Ginevra⁷³⁴.

Peccato (solo per Bush e per il suo ministro ovviamente) che il sistema di giustizia USA si è mostrato sensibile a riparare dei torti magari tardivamente, o ad autocorreggersi in corsa. Da alcuni anni a questa parte assistiamo ad importanti sentenze che hanno limitato la portata del *Patriot Act* sempre in merito alla riaffermazione del *due process of law*. Senza scendere in dettagli la Corte per merito di una giudice donna di nomina reaganiana Justice O'Connor, (che ha comunque rappresentato l'avanguardia progressista negli ultimi vent'anni in seno alla corte) a cui si è aggiunto il «liberale» Kennedy ma anche lo *Chief Justice* Rehnquist, conservatore, hanno stabilito in alcune sentenze *Hamdi v. USA* (talvolta riportata da riviste specializzate come *Hamdi v. Rumsfeld*⁷³⁵) e *Rasul v Bush* che anche l'*unlawful combatants* non può essere detenuto *sine die* sulla base di un semplice *affidavit* del Dipartimento della Difesa, al fine di ottenere informazioni. Di fatto è stato sancito che il trattamento dei detenuti di Guantanamo oltre che moralmente indifendibile, è contrario alla costituzione⁷³⁶.

L'intervento della suprema magistratura, è volto ad impedire che la detenzione dei prigionieri sia oggetto di una pura signoria di fatto, di una detenzione indefinita sotto il profilo temporale e sottratta alla legge e al controllo giudiziario⁷³⁷. Sono state sentenze non unanimi dove non sono mancate le *dissenting opinion* dell'autorevole Scalia.

Recentemente Bush ha avuto occasione di intervenire sulla composizione della Corte Suprema, viste le dimissioni di Renquist, e Sandra Day O'Connor, “rimpiazzandoli” con un duo dal chiaro sapore conservatore: Roberts come *Chief*

⁷³⁴ James P. Pfinner, (George Mason University) *The first MPA President: George W. Bush as Public Administrator*. Public Administration Review. January-February 2007

⁷³⁵ *Ibidem*

⁷³⁶ Goldoni, *cit.*, Manuale per una storia della cultura giuridica a XXXV

⁷³⁷ G. Agaben, *Stato d'eccezione*, Torino Bollati Boringhieri in Goldoni *cit.*,

Justice ed Alito al posto della O'Connor⁷³⁸. Non è detto che la *doctrine* per così dire “garantista” si mantenga.

Per chiarificazione ricordiamo che il lemma inglese *doctrine* si traduce in italiano «indirizzo giurisprudenziale». Curiosamente il lemma «dottrina», nel senso giuridico di elaborazione teorico-accademica, si traduce nell'inglese *jurisprudence*⁷³⁹

Con lo stato d'emergenza, il potere burocratico è diventato il potere che può privare un individuo del bene più prezioso: la libertà. Sono nati nuovi ministeri, e sono stati dati ampi poteri in un campo così delicato alle agenzie, che rinverdiscono preoccupazioni remote, prima dell'espansione dello Stato amministrativo come quelle di John Dickinson che vedeva con preoccupazioni il moltiplicarsi delle agenzie come un autentica «piaga di locuste ufficiali in grado di divorare i diritti degli individui»⁷⁴⁰.

⁷³⁸ Sergio Bartole *L'abbandono di Justice O'Connor e l'attivismo della Corte Suprema*. Quaderni costituzionali a XXVI n.4 dicembre 2006

⁷³⁹ Vespaziani *op.cit.*, Quaderni costituzionali a XXV n.3

⁷⁴⁰ J. Dickinson “*Administrative Law and the fear of Bureaucracy*” in *American Bar Association Journal*, 1928 n.14 p.513 in D'Ignazio, *op.cit.*,

CONCLUSIONI

IL MODELLO ANGLO-AMERICANO DI BUROCRAZIA E LA SUA APPLICABILITA' QUALI RIFLESSIONI ANCHE PER LE RECENTI ESPERIENZE ITALIANE

1. *Public Administration*, managerialismo, e analisi economica delle politiche pubbliche. Diversità tra teoria amministrativa americana e italiana

Le vicende del pubblico impiego americano sono collegate alla parabola scientifica della scienza dell'amministrazione negli Stati Uniti, che assunse forma ben definita negli ultimi vent'anni del XIX sec, con intenti eminentemente pratici e al tempo stesso alla luce di una formulazione teoretica di grande eleganza. L'intento pratico era rappresentato dalla necessità di superare, l'inefficienza, l'inefficacia e la corruzione dell'amministrazione fondata sullo *spoils system*. Questo intento pratico venne fatto proprio dal cd movimento dei riformatori accademici – in larga misura scienziati politici – che gli dettero forma istituzionale ed elaborazione teoretica. I riformatori accademici prendevano a modello le burocrazie professionali operanti in Europa. Del modello che proponevano di mutuare per l'amministrazione federale, indicarono come salienti e irrinunciabili le dimensioni di neutralità politica, imparzialità operativa, inamovibilità del personale e pura esecutorietà della legge, facendo così propri i punti di arrivo della teoria del diritto amministrativo europeo. La differenza di fondo fra l'impostazione teoretica americana e quella europea sta nella circostanza che mentre la seconda operò la

sistemazione, all'interno dell'ordinamento giuridico, delle burocrazie professionali strutturalmente maturate in epoca assolutista, la prima fece proprie le posizioni europee utilizzandole quali fondamenta concettuali per patrocinare l'istituzione di un pubblico impiego professionale. Nel compiere questa operazione i riformatori accademici Wilson, Goodnow, Willoughby, White, ecc svilupparono l'elegante teoria di cui si è accennato⁷⁴¹.

Tale teoria si compone di due parti: la prima, di taglio empirico, è un'analisi critica del principio della separazione dei poteri, che gli autori surricordati dimostrano essere descrittivamente infondato, indicando una serie numerosa di situazioni nelle quali, regolarmente ciascuno dei tre poteri dello Stato compie scorriere nelle aree di decisione formalmente riservate agli altri due. La seconda parte della teoria distingue, all'interno del *continuum* istituzionale costituito dai tre poteri, due funzioni: l'una deliberativo-decisionale che, in regime democratico, opportunamente viene svolta da personale elettivo o, in ogni caso selezionato secondo criteri politico-partigiani; l'altra puramente esecutiva, che dev'essere svolta da personale politicamente non caratterizzato e scelto secondo criteri rigorosamente professionali. E' quest'ultimo – argomentavano – i riformatori accademici il punto debole della tradizione politica americana: Il reclutamento politico dei funzionari pubblici inevitabilmente conduce a risultati disfunzionali⁷⁴².

La separazione fra politica ed amministrazione è il punto focale e al tempo stesso di partenza, dei riformatori.

⁷⁴¹ Freddi (a cura di) nella voce «*Scienza dell'Amministrazione*», Dizionario di politiche di pubbliche Capano, Giuliani, *cit.*

⁷⁴² *Ibidem*

Il movimento di riforma distinto in *civil service movement* and *scientific management*, poggiava su due pilastri fondamentali: il primo era la separazione fra politica e amministrazione (*politics/administration dichotomy*) e l'altro era che la pubblica amministrazione come settore del *management* doveva ispirarsi ai principi di economicità, efficienza ed efficacia⁷⁴³. Sotto un profilo organizzativo si esaltava un sistema burocratico simile a quello *ideale* più tardi articolato da Weber (Cap.I § 2).

Il movimento accademico per la riforma ha il suo capostipite in Woodrow Wilson (futuro presidente degli Stati Uniti) il cui celebre articolo pubblicato su *Political Science Quarterly* nel 1887 viene considerato la “prima pietra” della *scienza dell'amministrazione americana*.

L'amministrazione sta fuori della sfera propriamente politica. Le questioni amministrative non sono questioni politiche; e pur se è la politica che fissa i compiti per l'amministrazione, non è tollerabile che essa ne manipoli l'operato. Il campo dell'amministrazione è costituito da affari, ed è lontano dalla conflittualità e precipitazione dell'attività politica; per molti versi, esso si distingue pure dal controverso terreno degli studi costituzionali. E' un campo che può ritenersi parte della vita politica solo nella misura in cui i metodi di cassa possono dirsi parte della vita di un'impresa, o una macchina utensile può dirsi parte del prodotto manifatturato. Ma, allo stesso tempo, l'amministrazione occupa un livello certamente più alto di quello riservato ad un semplice dettaglio tecnico, e ciò in quanto i principi ultimi sui quali regge la sua attività hanno la forza di collegare l'amministrazione direttamente con il sapere politico e le sue massime eterne, verità perenni della politica nel suo divenire⁷⁴⁴.

Si sono assai sviluppate le riviste scientifiche, che in America investigano la pubblica amministrazione e naturalmente il suo rapporto con il mondo politico. Ricordiamo le più famose: *Administration & Society*, *Journal of Public Administration*, *Research and Theory American Review of Public Administration*, e naturalmente le prestigiosissime *Public Administration, Quarterly*, e la citata *Political Science Quarterly* edita dall' *Academy of Political Science*.

Wilson sostiene che esiste, indipendentemente dalla forma di governo, un solo modo per ottenere *good administration* e che la scienza dell'amministrazione ha

⁷⁴³ Maria Laura Seguiti, *Il management pubblico: Italia e USA a confronto* Rivista trim.di Scienza dell'Amministrazione n.1 2000

⁷⁴⁴ Woodrow Wilson, *The study of Administration*, in *Political Science Quarterly*, 1887 pp.209-210

una applicabilità universale per tutti i sistemi politici. Il modello di un amministrazione applicabile a tutti i moderni sistemi di governo è il modello burocratico. Pertanto, Wilson ammette che ci sia un diverso grado di democrazia nei sistemi politici ma non ammette una teoria di amministrazione democratica⁷⁴⁵. La pubblica amministrazione deve essere tenuta fuori dalla politica e deve essere affidata ad esperti che si baseranno esclusivamente sulla propria competenza per le decisioni da adottare nell'ambito dei margini di discrezionalità consentiti dalla legge.

Nelle intenzioni dei *civil service reformers senza patronage* il “bossismo” si sarebbe indebolito

Le teorie di Wilson riscuotono un enorme seguito nella dottrina statunitense che tenta di collegare la separazione costituzionale dei poteri alla distinzione tra politica ed amministrazione basandosi sulla teoria che l'organo legislativo, con il concorso delle interpretazioni dell'organo giudiziario, esprime la volontà dello Stato, mentre l'organo esecutivo deve dare attuazione a queste politiche in modo imparziale⁷⁴⁶.

Wilson precisa in *The study of Administration* «The field of administration is a field of business.....it is removed from the hurry and strife of politics».

Abbiamo detto (*supra*) che Wilson non ammette una amministrazione democratica, nel senso che rigetta la teoria di una amministrazione democratica che si basa sulla frammentazione dell'autorità derivante dal sistema federale e dalla separazione dei poteri⁷⁴⁷. Questo non vuol dire che una burocrazia neutrale

⁷⁴⁵ V.Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, p. 27 University (Ala) 1974 in D'Ignazio, *cit.*

⁷⁴⁶ D'Ignazio, *op. cit.*, p. 43

⁷⁴⁷ *Ibidem* p.25

sia neutrale per la democrazia. In *The study of Administration* sostiene che la burocrazia può diventare uno strumento indispensabile per il raggiungimento dei valori democratici se si sfrutta la sua professionalità per i compiti affidati, conquistandosi, in questo modo un ruolo fondamentale nel sistema costituzionale. L'impostazione di Wilson è una continuazione della teoria formulata nel suo *Congressional Government* (Boston 1885) in cui parte dal presupposto che vi sia sempre per un centro di potere ben definito all'interno di qualsiasi sistema di governo e, nel sistema istituzionale nord-americano, tale centro di potere è identificato nel congresso. La teoria di Wilson è basata sul presupposto che esiste una netta linea di distinzione tra politica ed amministrazione e le teorie relative alla pubblica amministrazione sono applicabili a tutti i regimi politici. La pubblica amministrazione non varia a seconda del sistema di governo ma, al contrario la scienza dell'amministrazione ha un'applicabilità universale in tutti i sistemi politici⁷⁴⁸.

Come fondamento della sua ipotesi, Wilson ritiene che c'è sempre un centro di potere in ogni forma di governo. La "teoria classica" costituzionale nord-americana ha sempre sostenuto che c'è un equilibrio tra i poteri ed un sistema di reciproci controlli, che impedisce che si costituisca un centro di potere predominante che controlli gli altri organi costituzionali. Ma Wilson contesta tale tesi e sostiene, nel suo *Congressional Government* che la forza dominante ed il centro del potere nel sistema politico nord-americano risiede nell'organo massimamente rappresentativo, cioè il congresso. L'esecutivo deve rendere "unquestioning obedience" al congresso e l'amministrazione è responsabile nei

⁷⁴⁸ *Ibidem*, pp. 38-39

confronti della maggioranza. Il compito dell'amministrazione è definito come la sistemica esecuzione della legge ed i principi della buona amministrazione sono gli stessi in tutti i sistemi di governo⁷⁴⁹.

In realtà Wilson preferisce la separazione delle funzioni alla separazione dei poteri, dal momento che considera l'organo legislativo come depositario del "*will of the State*". In questo modo concentrando nel congresso la totalità del potere di governo, Wilson ribalta la teoria costituzionale della separazione dei poteri, in base alla quale il potere viene distribuito tra i tre organi costituzionali in modo tale che ogni organo risulti indipendente dagli altri⁷⁵⁰.

Wilson ed altri studiosi insigni come Goodnow, White, Willoughby, Gulick, Urwick, Taylor, ecc, possiamo chiamarli quelli della *teoria ortodossa (orthodox theory)* che sarà dominante fino alla seconda guerra mondiale⁷⁵¹ attaccata poi dalla *Behavioral School* e dalla *Political School*.

Tutti questi autori hanno comune denominatore il sostegno alla battaglia per l'affrancamento della amministrazione dalla politica, ma il loro approccio è diverso. L'approccio di Wilson è un approccio manageriale. In *The study of Public Administration* esprime tutta la sostanza dell'approccio manageriale.

Wilson dopo aver asserito che la pubblica amministrazione è un'area del *business*⁷⁵², aggiunge

«It is object of administrative study to discover, first, what government can properly and successfully do, and, secondly, how it can do these proper things with the utmost possible efficiency and at the least possible cost either of money or of energy».

⁷⁴⁹ *Ibidem*, p. 43

⁷⁵⁰ *Ibidem*,

⁷⁵¹ M. L. Seguiti, *cit.*,

⁷⁵² *Ibidem*,

All'interno dell'*orthodox theory* l'approccio legale⁷⁵³ normalmente lo si fa risalire a F. Goodnow, il quale teorizza un'amministrazione con l'esclusivo compito di eseguire le politiche decise dagli organi politici. Goodnow, sostiene che ci sono due distinte funzioni di governo, che egli identifica con il titolo del suo libro *Politics and administration* (New York 1900). La politica riguarda l'espressione della volontà dello Stato, mentre l'amministrazione riguarda l'esecuzione di tale volontà⁷⁵⁴.

Negli USA, una parte della dottrina (Rosenbloom e Ingraham), ritiene che essenzialmente vi siano 3 approcci allo studio della pubblica amministrazione, che riflettono la separazione dei poteri sancita dalla Costituzione americana: quello manageriale (potere esecutivo), quello politico (potere legislativo), quello legale (potere giudiziario). Il primo approccio è quello dominante⁷⁵⁵.

La consapevolezza dell'esistenza di un'amministrazione forte e della «specialità» dell'*administrative law* rispetto all'*ordinary law* è negli Stati Uniti molto più precoce che in Gran Bretagna. Sono le opere di Frank Goodnow che rivestono il maggior interesse sotto tale profilo: prima la *Comparative Administrative Law* (1893), poi *The Principles of the Administration Law of the United States* (1905). Goodnow allievo di Rudolph Von Gneist, buon conoscitore dell'Europa e della *civil law*, professore alla Columbia University di New York, sottolinea l'importanza di analizzare le soluzioni offerte dal diritto amministrativo «continentale» per contribuire alla crescita dell'*administrative law* americana. Ha piena coscienza del rafforzamento dell'amministrazione e del suo progressivo differenziarsi e distaccarsi dall'attività del governo. Chiarisce che l'*administrative*

⁷⁵³ *Ibidem*,

⁷⁵⁴ D'Ignazio, *op. cit.*, p. 43

⁷⁵⁵ Seguiti, *cit.*,

law contiene regole diverse dal diritto dei privati, le quali conferiscono alle pubbliche amministrazioni poteri peculiari, e che l'impostazione di Dicey è dovuta ad una *misconception*. Individua gli enormi limiti del controllo giudiziario sull'attività amministrativa⁷⁵⁶. Goodnow mette in luce la debolezza della teoria della separazione dei poteri, sottolineando in particolare l'attribuzione di funzioni sostanzialmente legislative all'esecutivo e all'amministrazione, come accadeva per l'iniziativa legislativa, per la possibilità di rifiutare l'approvazione dei *bills*, per il potere di emanare *regulations* e *ordinances*. All'amministrazione si riconosce un'ampia sfera di discrezionalità nell'attuazione dell'indirizzo politico; si riduce infatti il numero degli *unconditional statutes*, leggi che contengono *absolute commands* e lasciano agli uffici amministrativi la sola esecuzione materiale, come nel settore delle dogane, mentre aumentano i *conditional statutes*, che fissano i soli principi ed affidano il resto all'amministrazione. Questa provvede con *ordinances* che contengono regole «generali» o con *special administrative acts* che riguardano un particolare evento concreto (accertamenti, revoche, ordini, decisioni, licenze, autorizzazioni, nomine) In tali casi, le pubbliche amministrazioni non si limitano ad «eseguire la volontà dello Stato», ma «partecipano alla sua espressione». In definitiva, producono diritto. Nelle pieghe di questa *law of administration* dovrebbero maggiormente penetrare giudici e giuristi.

Di fronte a tutto ciò, invece le corti sono pressoché disarmate. L'amministrazione centrale è sostanzialmente immune da responsabilità per *torts*; il controllo

⁷⁵⁶ D'Aliberti, *op.cit.*, pp. 99-100

giudiziario sugli atti amministrativi è, di regola, limitato alle *questions of law*; il che consente al potere discrezionale di sfuggire all'intervento delle corti⁷⁵⁷.

E' da ricordare, oltre a quello di Goodnow, il contributo di Ernst Freund, anche lui professore della *Columbia University*, anche lui di cultura europea, avendo conseguito il dottorato ad Heidelberg e avendo insegnato *jurisprudence e roman law*. Il suo progetto di allargare il campo del diritto amministrativo, guardando maggiormente alla dottrina e alla giurisprudenza d'Europa, fallì di fronte al dominio del modello di Harvard, ispirato alla massima limitazione del sindacato giudiziale e al tempo stesso, dell'ambito dell'*administrative law*⁷⁵⁸.

Discorsi più intrisi di managerialità sono quelli di L.D. White (*Introduction to the Study of Public Administration* 1926) in cui principalmente sono messi in evidenza alcuni principi fondamentali: la politica non deve introdursi negli affari della pubblica amministrazione e la scienza dell'amministrazione è in grado di divenire una scienza *value free*, valorizzando la sua autonomia: i principi della pubblica amministrazione sono l'efficienza e l'economicità. White ribadisce nel suo libro che lo studio dell'amministrazione deve iniziare dal *management* più che dalle leggi e dalle decisioni delle Corti. Leonard D. White fu nominato membro della Commissione del pubblico impiego da F.D. Roosevelt⁷⁵⁹ condendo di venature meritocratiche il sistema amministrativo roosveltiano fondato su di un rilancio dello *spoils system*.

Come sviluppo di queste teorie si può considerare anche l'opera di Willoughby, *Principles of Public Administration* in cui si ribadisce che all'amministrazione si

⁷⁵⁷ *Ibidem*, pp. 100-101

⁷⁵⁸ *Ibidem*, pp. 101-102

⁷⁵⁹ Mershaw, *op.cit.* p. 68

applicano dei principi scientifici universali e diventa irrilevante che l'organizzazione sia pubblica o privata.

Il movimento per la riforma amministrativa teorizza una validità universale dei principi e delle leggi del *management* indipendentemente dal contesto politico, sociale ed economico in cui devono essere applicati, mantenendo ferma l'idea che gli affari pubblici possono essere regolati mettendo ferma l'idea che gli affari pubblici possono essere regolati mettendo in pratica le tecniche applicate alle organizzazioni private⁷⁶⁰. Tale *hyperfactualism*⁷⁶¹ è dominato dalle tendenze maturate nell'ambito della dottrina che si richiama al *management* scientifico, che dovrebbe contenere le soluzioni adeguate ai problemi dell'amministrazione pubblica nord-americana.

La trasformazione in direzione di un concetto ristretto dell'amministrazione pubblica a cui vengono applicate le tecniche del *management* organizzativo indipendentemente dagli scopi, dalle persone o dagli obiettivi, rappresenta la diretta conseguenza dell'accoglimento di un metodo scientifico, che sostiene la rottura di ogni legame della pubblica amministrazione con la politica.

In questi si sviluppa la nota teoria sull'organizzazione del lavoro *Scientific Management* ad opera soprattutto di F.W. Taylor. Nella sua analisi Taylor partiva dall'esigenza di adeguare la struttura organizzativa per il raggiungimento del massimo profitto.

Per far questo era necessario un'estrema razionalità organizzativa cui dovevano adeguarsi tutte le componenti del lavoro, compresa la *risorsa umana*. Pertanto, attraverso precisi studi condotti da ingegneri, vennero elaborate regole per i lavoratori da seguire con il massimo rigore, eliminando così tempi morti e spingendo il dipendente al massimo rendimento.

⁷⁶⁰ D'Ignazio, *op. cit.*, p. 44

⁷⁶¹ R.Golembiewski, *Public Administration as a Developing Discipline* p.12 New York 1977 in D'Ignazio, *op. cit.*,

Si partiva, in altre parole dal principio secondo il quale il risultato produttivo astrattamente previsto poteva e doveva essere necessariamente raggiunto attraverso una adeguata istruzione del subordinato.

La struttura organizzativa dello *Scientific Management* assume la caratteristica forma a piramide, con al vertice l'autorità gerarchicamente più elevata e con una graduazione successiva di doveri, autorità e responsabilità.

Il concetto di organizzazione gerarchica viene espresso anche con il termine di *line*, la *linea operativa* destinata a costituire lo *scheletro* della struttura organizzativa.

Questo concetto ne presuppone un altro altrettanto basilare: quello delle unità di comando in virtù del quale «nessun membro di un'organizzazione dovrebbe ricevere ordini da più di un superiore».

Accanto al concetto di *line*, lo studioso Mooney ha elaborato quello di *staff* che esprime l'*organizzazione funzionale* utilizzata nell'azienda per fornire consigli e servizi alle unità della *line*. In altre parole lo *staff* costituisce l'organo *tecnico-specialistico* dell'organizzazione (si pensi alla funzioni degli ispettori dei nostri Ministeri)⁷⁶².

Tale dottrina raggiunge il suo apice con l'opera di Gulick e Urwick, *Papers on the Science of Administration* (1937) in cui il termine «pubblico» è usato in modo molto limitato ed in cui si esalta l'attività apolitica dei *managers*, autonomi delle forze politiche, che possono interpretare i casi in modo obiettivo e possono risolvere i problemi amministrativi adattando le tecniche del *management* elaborate nel settore privato⁷⁶³.

Lo studio della pubblica amministrazione si è tradizionalmente distinto per lo speciale interesse rivolto alla struttura delle organizzazioni e alla specifica funzione che va sotto il nome di *programmazione organizzativa*. Ciò può essere dipeso del fatto che nelle organizzazioni del settore pubblico mancano criteri di misurazione della *performance* suscettibili di agevole quantificazione, come ad esempio il profitto. Se poi si tiene conto della responsabilità degli apparati pubblici verso politici esterni e del generale dispregio che il termine «burocrazia» evoca, è possibile sostenere la presenza di un ulteriore motivo di pressione a favore di un ideale «progetto» di perfetta organizzazione, realizzabile nell'apparato di governo. Quali che siano le ragioni, sta di fatto che per la scienza

⁷⁶² AA.VV. alla voce «*Scientific Management*» in Dizionario di Economia *cit.*

⁷⁶³ D'Ignazio, *op. cit.*, pp. 44-45

amministrativa la costruzione ottimale di strutture organizzative per l'esecuzione di pubblici programmi è divenuta una ossessione.

Luther Gulick è diventato famoso per la sua teoria delle 7 fondamentali funzioni del *management* o POSDCORB (*planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting and budgeting*) e sosteneva che l'efficienza era il principio numero uno della scala dei valori della pubblica amministrazione⁷⁶⁴.

Egli suggerì che la struttura organizzativa dell'apparato pubblico fosse costruita su quattro «principi» fra loro alternativi: l'area geografica coperta, i procedimenti impiegati, il tipo di persone o cose trattate e infine lo scopo servito⁷⁶⁵. Per rimanere al solo criterio di organizzazione in base alla clientela o materia trattata esso trova applicazione nell'organizzazione ad esempio un ente per gli *affari indiani* o un'amministrazione o un'amministrazione di assistenza ai reduci come negli USA o le varie commissioni create in alcuni paesi europei a favore (o contro) i lavoratori stranieri⁷⁶⁶.

Gli sforzi dei riformatori accademici furono coronati da successo: da un canto, sia pure gradualmente, il pubblico impiego si venne professionalizzando secondo criteri meritocratici e di rigida separazione fra politica e amministrazione, mediante l'introduzione e di misure di incompatibilità assoluta fra la qualità di pubblico dipendente e l'esercizio di attività politica. D'altro canto, emerse rapidamente una disciplina accademica talvolta chiamata *administrative science* ma, perlopiù, nota – ambigualmente – come *public administration*.

Anche se l'impostazione teoretica della scienza dell'amministrazione statunitense trasse diretta ispirazione dalla teoria europeo-continentale del diritto pubblico e

⁷⁶⁴ Seguiti, *cit.*,

⁷⁶⁵ Guy Peters, *op.cit.*, p. 200

⁷⁶⁶ *Ibidem*, p. 201

amministrativo, i suoi sviluppi e orientamenti ben presto si distaccarono nettamente da suggestioni o influenze europee. Il perché è presto detto: la teoria amministrativa europeo-continentale fu fortemente condizionata dalla circostanza che lo Stato di diritto, rappresentativo e costituzionale, aveva, per così dire, “ereditato” dall’antico regime delle solide strutture burocratiche a impianto professionale e, quindi lo sforzo principale di sistemazione scientifica perseguì il fine di rendere compatibili strutture precostituzionali con i principi dello Stato di diritto, improntandone l’azione al principio di legalità. Negli Stati Uniti, per contro una volta presa la decisione di professionalizzare la pubblica burocrazia, si parte *ex tabula rasa*, ma in un contesto socio-economico in cui già da tempo operano le grandi organizzazioni complesse del settore industrial-finanziario, che subito si impongono come modello autoritativo dai punti di vista tanto organizzativo quanto gestionale⁷⁶⁷.

Si può dire che fino alla seconda guerra mondiale, la ricerca e l’insegnamento della Scienza dell’Amministrazione, sia nei dipartimenti di scienza politica sia nelle scuole di *public management*, ebbero natura pressoché esclusivamente prescrittivi, orientati – come erano – a consolidare il principio della separatezza fra politica e amministrazione e a razionalizzare sistematicamente i criteri di efficienza e economicità⁷⁶⁸.

Il managerialismo è stato il filo rosso che ha attraversato l’operato di numerose commissioni governative quali la *Commissione Keep* nominata da Theodore Roosevelt nel 1909, la *Commissione Taft* sull’economia e l’efficienza del 1912, il *Comitato Brunlow* istituito da Franklin D.Roosevelt nel 1937, le due *Commissioni*

⁷⁶⁷ Freddi *op.cit.*,

⁷⁶⁸ *Ibidem*,

Hoover del 1949 e del 1955. Tutte, queste commissioni hanno sempre privilegiato una prospettiva di tipo aziendale per la riforma del settore pubblico invocando canoni di efficienza ritenuti validi universalmente come il principio scalare, la distinzione *line-staff*, la specializzazione funzionale⁷⁶⁹.

Gli USA sono stati contrassegnati dall'eterno dilemma fra politicizzazione o spolicizzazione della burocrazia. Questo tema centralissimo è stato trattato per tutto il corso della tesi. Ora la nostra attenzione si rivolge soprattutto al pensiero scientifico che si è sviluppato nel secondo dopoguerra. Fino agli anni '40 la tesi wilsoniana, espressa circa sessant'anni prima (Cap.I *infra* § 7), aveva avuto la meglio. Politica ed amministrazione dovevano procedere su binari separati. Di certo con Roosevelt lo *spoils system* tanto messo sotto accusa, torna in auge, ma quello di Roosevelt, è uno *spoils system* diverso. Accanto alla fedeltà politica da tenersi nei confronti dei valori *New Deal* - requisito principe per gli *appointed* - sono tenuti in debito conto la competenza, il merito, quindi abbiamo fra gli *idea men*, accademici, managers privati, brillanti professionisti (Cap.I *infra* §§ 8 e 9). La separazione apparato amministrativo-*politicians*, sebbene non praticata, era accettata a livello scientifico. Alla fine degli anni '40, si sviluppa un pensiero che vede nel separazionismo un falso mito. Il mondo politico e quello burocratico sono intimamente legati, e provare a separarne i destini è sbagliato. Le scienze che studiano i due fenomeni sono affini se non addirittura la stessa cosa. La parabola scientifica della *public administration* arriva al risultato di una fusione fra scienza dell'amministrazione e scienza politica. Si abbandona la premessa per la quale la politica può essere correttamente intesa coltivando la conoscenza dell'apparato

⁷⁶⁹ Gualmini, *op.cit.*, pp. 134-135

istituzionale dello stato, dell'insieme delle organizzazioni che esercitano la sovranità della società. Ciò ha condotto a un'ampissima espansione dell'attributo «politico», che non identifica più e solamente le organizzazioni pubbliche e le loro regole, ma anche le complesse interazioni che lo stato intrattiene col sistema politico e sociale e quello economico. Nomi da fare ce ne sarebbero tanti, due per tutti Appleby (che sferra un duro attacco in *policy and administration*)⁷⁷⁰ e Dwight Waldo. Quest'ultimo con l'opera *administrative state* (di cui il 60° anniversario dalla pubblicazione è stato oggetto di importanti articoli scientifici⁷⁷¹) compie una rivoluzione copernicana, in quanto la dicotomia politica-amministrazione era stata come il geocentrismo in astronomia, fino ad allora⁷⁷². La concezione di Waldo è meglio capita se si interpreta la *relationship* politica-amministrazione, come un rapporto che contiene elementi di separazione e di mistura, ma non certa di una dicotomia⁷⁷³. Le burocrazie professionali lungi dall'autoescludersene, partecipano attivamente al processo di formazione delle politiche, sono portatrici di valori che possono, non coincidere con quelli del *policy maker* elettivo o, comunque, di nomina partitica⁷⁷⁴.

La Scuola ortodossa di Wilson, Willoughby, White, attacca lo *spoils system*, perché foriero di corruzione, clientelismo, ma soprattutto di sprechi, ma lo *spoils system* targato *New Deal* di certo era intriso di managerialismo, proprio per

⁷⁷⁰ Guy Peters, *op.cit.*, p. 239

⁷⁷¹ Camilla Stivers, *The Significance of The Administrative State*, *Public Administration Review* Vol. 68 Issue 1 January February 2008

⁷⁷² Patrick Overeem, *Beyond Heterodoxy: Dwight Waldo and the Politics-Administration Dichotomy* *Public Administration Review* January February 2008

⁷⁷³ James H.Svara, *Beyond Dichotomy: Dwight Waldo and the Intertwined Politics-Administration Relationship* *Public Administration Review* Vol. 68 Issue 1 January February 2008

⁷⁷⁴ Freddi, *op. cit.*,

evitare gli errori dello *spoil system* prima versione. Gullick e Urwick trasposero il taylorismo nel funzionamento delle organizzazioni pubbliche⁷⁷⁵.

Politica e burocrazia, politologia e *public administration* sono facce della stessa medaglia, dicono Waldo, Appleby ed altri e l'amministrazione deve essere "vicino" alla politica proprio per meglio eseguirne l'indirizzo politico.

Gli USA, si scoprono campioni anche nei studi di teoria comparata della burocrazia nel dopoguerra. Le tappe principali di questo movimento scientifico sono:

- Il *Social Research Council* 1952 presso la *Northwestern University* di Evanston nell'Illinois dove si inaugura il «nuovo corso» della politica comparata.⁷⁷⁶

- Istituzione di una sezione speciale sull'amministrazione comparata all'interno dell'Associazione Americana di Scienza Politica⁷⁷⁷

- Istituzione del *Comparative Administrative Group* (d'ora in poi CAG) nel 1960 nell'ambito del quale venne fondato lo studio non giuridico delle burocrazie.

L'istituzione del CAG, segnò un punto di svolta nella storia della letteratura non tanto perché annunciava una ripresa di un'autorevole tradizione di studi – che da Wilson a Waldo in poi ha costituito uno dei settori più rilevanti delle scienze sociali – quanto perché segnalava un chiaro spostamento dell'interesse dall'area degli ideografici all'area delle ricerche empiriche e comparate. Fred Riggs fu nominato presidente. Nel 1968 circa 500 persone, tra accademici, consulenti e operatori come membri del CAG⁷⁷⁸.

- Fondazione del *Journal of Comparative Administration* (1969) Rivista ufficiale del movimento CAG⁷⁷⁹

- Fondazione del *Committee on Comparative Politics* sotto la direzione di Almond e Powell che applicava allo studio del sistema politico lo struttural-funzionalismo di Parsons⁷⁸⁰

Lo studio del fenomeno «burocrazia» non può essere di esclusivo appannaggio di sociologi, storici o giuristi con i loro diversi approcci allo studio dell'amministrazione pubblica. La burocrazia non è semplice strumento nelle

⁷⁷⁵ Gualmini, *op.cit.*, p. 134

⁷⁷⁶ Gualmini, *op.cit.*, pp. 2-3

⁷⁷⁷ *Ibidem*

⁷⁷⁸ *Ibidem*

⁷⁷⁹ *Ibidem*

⁷⁸⁰ *Ibidem*

mani della politica, anzi talvolta quest' ultima può risultare più debole o comunque impotente nei confronti di una struttura che appare come un blocco di potere che si è sedimentato col passare del tempo. La politologia è in sintesi studio del sistema politico, e la burocrazia lo dicono tutti i politologi, in ogni sistema politico (democratico o non democratico) è attore politico, e come tale il politologo deve occuparsene per forza, come dire "d'ufficio". A questo punto urge fare una premessa. Sappiamo che oggi più che mai le interazioni fra politica ed economia sono intensissime. Quindi il politologo come il sociologo delle organizzazioni, non può fare a meno di confrontarsi, con teorie e modelli economici (talvolta matematico-statistici o logico-deduttivi), descrittivi o di previsione del comportamento del pubblico decisore e anche del burocrate. E' venuta fuori una nuova schiera di *political scientists* che di "mestiere" fanno gli economisti, ma che hanno preso ad oggetto dei loro studi il sistema politico e il comportamento della burocrazia, con gli strumenti dell'analisi economica, e per questo alcuni di loro hanno anche vinto premi Nobel.

Nel 1942 l'economista e sociologo austro-americano Joseph Alois Schumpeter pubblicava *Capitalism, Socialism and Democracy*. Il libro constava di 5 parti, spaziando dalla dottrina marxista al rapporto fra socialismo e democrazia. Quel che qui interessa sottolineare è il risultato dell'evoluzione del sistema socio-economico sulla democrazia e sulla burocratizzazione che essa subisce.

Nell'opera si mettono a confronto due tipi di democrazia, una che viene definita «classica», e un'altra che viene definita «competitiva», il cui funzionamento è analogo a quello del mercato economico. La propaganda elettorale è paragonata alla pubblicità commerciale, l'elettore è un consumatore, i *leaders* politici sono

imprenditori. Nell'analisi schumpeteriana proprio la figura dell'imprenditore – ma anche quello del proprietario – tende a dissolversi, a vantaggio della figura dei *managers*. Il poderoso progresso economico e soprattutto tecnologico tende a spersonalizzare ed a automatizzare il lavoro dei tecnici, soppiantando l'azione personale del capo, il quale «non ha più l'occasione di gettarsi nella mischia: non è nulla più che un funzionario»⁷⁸¹. Funzionario, parola che fa venire in mente altre parole come amministrazione, burocrazia, ecc. Proprio per il potere decisionale di tecnici, *managers*, funzionari, il capitalismo lascia lentamente il posto – da Schumpeter non auspicato – al socialismo che vede come un fenomeno di graduale burocratizzazione della società, dell'economia e della politica. La sola definizione che lo studioso dà è abbastanza generica, definendo appunto il socialismo (centralista) come quell'organizzazione della società i cui mezzi di produzione sono controllati e le decisioni e che cosa e come distribuirlo sono prese dall'autorità pubblica⁷⁸².

Con questa impostazione veniva accantonata tutta la tematica classica sulla sovranità politica. Centrali divenivano le regole per l'efficiente funzionamento della domanda e dell'offerta nel «mercato politico» e della «impresa politica». La funzionalità della politica agli interessi doveva essere garantita dalle «volizioni del gruppo» e cioè dalle espressioni politiche dei *gruppi di pressione*⁷⁸³. Si accentua il ruolo dei differenti sottosistemi della politica, (magistratura, *mass-media*, *lobbies*, e ovviamente burocrazia).

La scuola delle *scelte pubbliche* si configura come filone della ricerca economica, interessata allo studio dei meccanismi decisionali pubblici (non di mercato)

⁷⁸¹ J.A.Schumpeter, *Capitalismo, socialismo, democrazia* Mi 1964 in Cerroni, *op.cit.*, pp.61-62

⁷⁸² *Ibidem*, p.62

⁷⁸³ *Ibidem*, p.62

applicando ipotesi di comportamento analoghe a quelle dei soggetti operanti sul mercato. Con la scuola delle *public choice* vi è l'anello di congiunzione fra economia politica, scienza politica, e studio della burocrazia. L'interesse per queste tematiche discende dal particolare periodo storico in cui la scuola si è sviluppata. Accanto all'esame delle unità economiche tradizionali, come le famiglie e le imprese, gli economisti sentiranno, infatti l'esigenza di studiare il comportamento del governo, anche come conseguenza della diffusione dell'economia keynesiana e delle politiche economiche teorizzate da questo autore⁷⁸⁴.

Si individua in Anthony Downs il primo dei grandi di questa corrente di politologi-economisti, che ha studiato lo Stato, la società, la burocrazia e la politica con l'analisi economica. Nel 1957 Downs pubblica il suo libro più famoso *An Economic Theory of democracy*. A Downs si deve il modello delle decisioni fiscali in un sistema di democrazia rappresentativa. Alla base del modello vi è l'idea che tutti coloro che partecipano al processo democratico siano spinti esclusivamente dai propri interessi. In particolare si assume che «i partiti elaborano politiche per vincere le elezioni e vincono le elezioni per formulare politiche» (Downs): in sostanza non sarebbe la volontà di rappresentare gli elettori la motivazione del politico bensì il desiderio di accedere a ad incarichi più prestigiosi⁷⁸⁵.

Supponendo che esistano solo 2 partiti, l'esito delle elezioni secondo Downs, dipenderà dal comportamento strategico dei candidati. Questi infatti sanno che potranno contare sulle preferenze degli elettori con vedute simili alle loro o più radicali, mentre saranno incerti circa le preferenze di quelli più moderati. Ciò li condanna a scegliere un programma politico che catturerà la preferenza dell'*elettore mediano* a scapito di tutti gli altri elettori con idee più radicali. La necessità di raccogliere quanto più voti possibili, infatti spingerà i candidati a rendere simili i programmi politici⁷⁸⁶.

⁷⁸⁴ AAVV, alla voce «*Public choice*» in Dizionario di Economia, *cit.*

⁷⁸⁵ AAVV, alla voce «*Democrazia*», in Nuovo Dizionario di Economia, *cit.*

⁷⁸⁶ *Ibidem*

Al tempo stesso gli autori statunitensi come il citato Downs, ma anche William A. Niskanen – il cui libro più conosciuto è proprio *Bureaucracy and Representative Government* del 1971 - hanno tentato di spiegare il comportamento delle organizzazioni pubbliche giungendo alla conclusione che il funzionario pubblico tende ad incrementare il *budget* a propria disposizione. Si suppone che i burocrati non si comportino diversamente da ogni altro individuo e che quindi cerchino di massimizzare la propria utilità, è ragionevole supporre che essi, più che astratti doveri (quali il perseguimento dell'interesse pubblico, l'efficienza, ecc) cerchino di soddisfare propri interessi (prestigio, potere, autonomia decisionale, numero di sottoposti, quantità di risorse da gestire). Ciò significa che essi tenderanno a massimizzare le dimensioni del bilancio sotto il proprio controllo. Il comportamento individualista dei burocrati genererebbe:

- Eccessiva dimensione degli uffici e sovrapproduzione
- Inefficienza allocativa

Ciò è spiegabile attraverso la considerazione che i funzionari pubblici godono di una posizione di monopolio informativo. Essi, infatti sono i soli a conoscere l'effettivo fabbisogno finanziario e dimensionali degli uffici. Quest'ultimo dipenderebbe, secondo Niskanen proprio dagli argomenti della funzione di utilità dei burocrati, e cioè da tutti i vantaggi non monetari, i quali aumentano al crescere delle dimensioni dell'ufficio⁷⁸⁷. Egli sostiene che i dirigenti di apparati amministrativi mostrano la tendenza abituale a «gonfiare» i bilanci; essi faranno uso del loro potere di controllo sui dati informativi e la loro abilità a mascherare il costo reale della produzione dei servizi pubblici di loro competenza per accrescere

⁷⁸⁷ AAVV, alla voce «Burocrazia», in Diz. di Economia, cit.

il bilancio oltre il livello ritenuto necessario per questi servizi⁷⁸⁸. La concorrenza fra organi amministrativi per Niskanen ha il solo scopo di massimizzare il bilancio, mentre per Downs la concorrenza – come per le imprese, in una economia di mercato – è una forza di segno positivo, che stimola l’innovazione politica e che serve come riscontro per l’autonomia burocratica⁷⁸⁹.

Non è solo di carattere economico la critica che questi autori portano alla burocrazia e al suo potere.

Essendo dei liberisti, possiamo includerli come dei contemporanei pensatori del pensiero liberale. Per Alesina, hanno un ruolo importante nel *Business cycle*⁷⁹⁰.

Motivo classico del pensiero liberal-democratico è, come si sa, la contraddizione fra democrazia e burocrazia, l’idea cioè che il processo democratico avrebbe incontrato sempre maggiori difficoltà ad estrinsecarsi a causa del crescere e del rafforzarsi di potenti organizzazioni burocratiche che progressivamente avrebbero esercitato il loro dominio su ambiti sempre più vasti della vita sociale, limitando contemporaneamente l’iniziativa dei detentori legittimi del potere politico, gli spazi di libertà dei singoli e dei gruppi⁷⁹¹. Anche in questo la scuola delle *public choice* marca una grossa differenza rispetto a Weber, laddove parlando di reclutamento universale e uguaglianza (*infra* Cap.I) questi aveva parlato della burocrazia come «inevitabile fenomeno collaterale della democrazia di massa», e che la crescita di quest’ultima «si accompagnava alla crescita della burocrazia».

L’analisi di Niskanen è ritenuta elegante da un insigne studioso degli apparati amministrativi contemporanei come Guy Peters, ma anche in alcuni aspetti

⁷⁸⁸ B.Guy Peters, *op.cit.*, p. 40

⁷⁸⁹ *Ibidem*, p.300

⁷⁹⁰ Colin Hay, *Theory stylized heuristic or self-fulfilling prophecy? The status of rational choice theory in public administration*, *Public Administration* Vol. 82 No 1 (2004)

⁷⁹¹ Anna Oppo, *Le virtù della burocrazia*, in *Rivista trim. di Scienza dell’Amministrazione* (2) 1992

insufficiente e fragile⁷⁹²; Niskanen parte dalla considerazione che i burocrati sono individualmente motivati a «massimizzare» le dimensioni dei loro apparati. Il singolo ha poco da guadagnare, personalmente almeno, da un bilancio iperdimensionato, dal momento che i sistemi retributivi fanno perno sull'organico formalmente approvato per quell'ente e sull'anzianità in esso raggiunta da ciascuno: il suo stipendio non dipende in alcun modo da dalla dimensione che l'organizzazione può raggiungere.[...] i capi, quelli che insomma già sono nella fascia superiore, quelli che proprio Niskanen considera i naturali "lievitori" del loro bilancio sembrano tagliati fuori da qualunque ipotetico vantaggio, anzi una dimensione più estesa del loro ufficio, o ente che sia, porterà maggiori difficoltà alla loro responsabilità di gestione: risultato questo contrasta con un diffuso stereotipo burocratico, secondo il quale il burocrate ha maggiore interesse a ridurre, o almeno a contenere le difficoltà esistenti, piuttosto che accrescere le dimensioni del suo bilancio⁷⁹³. A parere di Guy Peters, inoltre il modello di Niskanen, sottovaluta la capacità del parlamento di ricercare strumenti di giudizio indipendente, vedendo in questo uno strumento passivo e ignorante della realtà burocratica, e quindi non realistico, anche perché il modello descrive (bene solo la realtà americana, ma non quella di altri paesi⁷⁹⁴).

La burocrazia costituisce, comunque una delle cause per cui le imprese pubbliche hanno una *efficienza X*, minore delle imprese private.

L' *efficienza X* è una teoria sviluppata da Leibeinstein per analizzare il grado di capacità delle organizzazioni aziendali, siano pubbliche o private, di allocare in modo efficiente le risorse disponibili.[...] Le cause di efficienza o inefficienza X vanno ricercate, principalmente, nella mancata o inesatta specificazione degli obiettivi dell'organizzazioni; infatti, tale circostanza, stimola comportamenti discrezionali dei lavoratori, operanti a qualsiasi livello, i quali saranno spinti a perseguire propri obiettivi a discapito di quelli organizzativi.

⁷⁹² *Ibidem*, p.40

⁷⁹³ *Ibidem*, p.41

⁷⁹⁴ *Ibidem*

Secondo molti, l' *efficienza X* è maggiore nelle imprese private che in quelle pubbliche: la concorrenza fra i diversi lavoratori all'interno dell'impresa privata li spinge, infatti a ricercare soluzioni capaci di migliorare l'andamento dell'organizzazione. La concorrenza fra le imprese, costituisce, poi, un'ulteriore spinta verso soluzioni capaci di migliorare l'andamento delle organizzazioni, in quanto sul mercato sopravvivranno solo quelle in grado di operare con i costi minori⁷⁹⁵.

La *teoria delle scelte pubbliche* deve molto a Gordon Tullock e James M Buchanan, tanto da far coniare ad un politologo di alta scuola il neologismo *politonomia*⁷⁹⁶ (cioè analisi economica della politica). Buchanan è l'economista di punta della c.d. *Virginia School*. Premio Nobel per l'economia 1986 per le teorie sui meccanismi di decisione in politica economica e sulle scelte pubbliche, Buchanan è uno strenuo oppositore del *Welfare State*. Le sue considerazioni da un lato sono comuni a quanti vedono nello Stato assistenziale un nemico della libera impresa e un generatore di debito pubblico (che non offre contropartita, in termini di benefici, alle generazioni future) dall'altro muovono da considerazioni che riguardano la natura umana. Buchanan ritiene, infatti che nel momento in cui un funzionario pubblico è chiamato a prendere una decisione di rilevanza sociale, in lui prevalgono quasi sempre gli interessi personali rispetto a quelli della collettività, in altre parole per riformare il *Welfare State* bisogna innanzitutto tener conto delle "debolezze umane"⁷⁹⁷.

Significativo è per l'analisi della politica, lo studio delle organizzazioni che hanno procedure decisionali basate sul principio dell'autorità gerarchica. La stabilità delle organizzazioni politiche richiedeva ipotesi di modelli specifici di comportamento degli attori rilevanti. Questa esigenza ha prodotto diverse *teorie della burocrazia* che, a partire da alcune tradizionali definizioni sociologiche, formulano ipotesi relative alle motivazioni di questo attore e deducano schemi di

⁷⁹⁵ AAVV, alla voce «*Efficienza X*», in Diz. di Economia cit.

⁷⁹⁶ Fisichella, *op.cit.*, p.132

⁷⁹⁷ AAVV, alla voce «*Buchanan James M*», in Diz. di Economia cit.

equilibrio tra politici e burocrati ed entro le gerarchie burocratiche⁷⁹⁸. Una volta avviata la formulazione di modelli specifici di comportamento, la teoria delle scelte pubbliche si è fatta sempre più dettagliata nell'indagare le motivazioni e vincoli degli attori politici. Ad esempio è stato proposto un modello di interazione tra governo, cittadini e burocrazia per l'allocazione delle risorse nel settore pubblico, in cui la sovranità dei cittadini elettori è limitata dalla struttura delle istituzioni che comprende legge elettorale, la durata limitata della legislatura e la natura complessa dei programmi posti in votazione. Lo studio delle relazioni tra attori istituzionali, quali il governo e il parlamento, e attori non istituzionali, quali i gruppi di pressione ha consentito di indagare con maggior realismo sia in generale il campo delle politiche pubbliche, sia in particolare gli effetti sulle decisioni politiche della ricerca delle «rendite parassitarie»⁷⁹⁹ (*rent seeking*) al cui sviluppo ha contribuito Tullock. Parlavamo *supra* dell'importanza che riveste per autori come Buchanan, Niskanen e Downs, il concetto di informazione per la burocrazia, come arma nei confronti della politica, e della superiorità comunque di quest'ultima nei confronti del cittadino in materia di informazione. D'altronde l'informazione cos'è, se non una risorsa economica e quindi scarsa. Assumendo che raccogliere informazioni non differisca da altri investimenti economici, Downs argomenta che qualunque persona «continuerà a investire risorse nel procurarsi informazioni finché il ricavo marginale ottenuto non eguagli i costi». Qui secondo l'ipotesi di «ignoranza razionale» (introdotta da Downs). I cittadini sanno poco di più di quello che si può apprendere senza costi perché non hanno alcun incentivo a impegnare risorse per migliorare la loro conoscenza degli affari

⁷⁹⁸ James M. Buchanan E Gordon Tullock *Il Calcolo del Consenso. Fondamenti logici di democrazia costituzionale*. Il Mulino 1988

⁷⁹⁹ *Ibidem*, p.20

politici. Data la bassa probabilità che il suo voto risulti decisivo, per il cittadino razionale i benefici di un voto informato non compenseranno la spesa di tempo e denaro per la raccolta di informazioni⁸⁰⁰.

Il voler condurre il “tutto” ad una sfera economica è criticato da alcuni politologi, in quanto le applicazioni empiriche della teoria della *scelta razionale* (talvolta si usa quest’espressione al posto di altre come *teoria della scelta pubblica*, *teoria della scelta sociale*, *teoria dei giochi*, *economia politica positiva*, ecc) nella scienza politica sarebbero viziate da insufficienze metodologiche, non sviluppandosi alcuna teoria universale empiricamente credibile da parte di chi propone la *rational choice*. Dal momento della loro introduzione in scienza politica, le teorizzazioni *rational choice* si sono prestate a 2 impulsi contrari: uno spirito disciplinare volto a unificare le spiegazioni nelle scienze sociali e una tendenza parrocchiale a interpretare tutti i fenomeni sociali in un’ottica microeconomica⁸⁰¹.

Come debba essere un’amministrazione, come debbano essere le *public policies*, abbiamo visto che le scuole di pensiero negli USA, sono numerose, ma una cosa le accomuna la ricerca dell’efficienza.

L’enfasi anche in amministrazioni di sinistra (*supra*) su metodi di gestione del settore privato è stato ancor maggiore quando ha governato dalla destra e il gruppo clintoniano negli anni ’90 (*infra* Cap.III §§ 2 e 3).

Parliamo soprattutto del *New Public Management* (d’ora in poi NPM).

La NPM prende le mosse della tradizione di *business administration* che dai lavori di Taylor (*infra* Cap.I § 7) in avanti e si è particolarmente diffuso nel

⁸⁰⁰ Donald P Green - Ian Shapiro, *Teoria della scelta razionale e scienza politica: un incontro con pochi frutti* ? in *Rivista italiana di Scienza* a. XXV, n.1, aprile 1995

⁸⁰¹ *Ibidem*

contesto anglosassone e che ha avuto come priorità quella di migliorare l'efficienza e l'economicità del settore pubblico, se bene si dati il suo atto di nascita negli anni '80, come risposta all'esigenza di rallentare la crescita del settore pubblico, dopo gli anni del *big government*, la conseguente crisi del *welfare state*, la tendenza a denazionalizzare e a privatizzare le aziende pubbliche, i progressi compiuti dalla tecnologia dell'informazione e la loro applicazione, all'erogazione dei servizi pubblici e la crescente interdipendenza delle *agende* dei governi⁸⁰². La *Public choice theory* (*supra*) è centrale per il modello NPM, vista come suo fondamento ideologico e teoretico⁸⁰³.

La *Re-invention* o *Reinventing Governing* è imbevuta della filosofia NPM (Cap.III § 3), come pure l'amministrazione Bush.

L'attenzione riservata all'amministrazione come oggetto di studio scientifico negli USA è stata straordinariamente più elevata rispetto ad un paese come l'Italia. La scienza dell'amministrazione americana (*public administration*) è stata da Wilson in poi fucina di idee, correnti di pensiero, Ph. D., *masters*, *colleges*, programmi politici, iniziative tese a migliorare il proprio *civil service*.

La scienza dell'amministrazione nasce in Italia con l'opera di Gian Domenico Romagnosi, che insegno la disciplina all'Università di Pavia durante il periodo napoleonico⁸⁰⁴

La dizione scienza dell'amministrazione (d'ora in poi SdA) ha connotati ambigui nella tradizione accademica italiana. Compare in alcuni statuti universitari nella seconda metà del XXI sec., per poi essere verso fine secolo sostituita dalla dizione

⁸⁰² Gualmini, *op.cit.*, p. 16

⁸⁰³ M Shamsul Haque, *Revisiting the New Public Management* Public Administration Review January February 2007

⁸⁰⁴ G.Miglio *Le origini della Scienza dell'amministrazione* in Atti del I Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione in Seguiti *cit.*

diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione. Per taluni la SdA è la filosofia del diritto amministrativo, per altri è l'insieme di regole per un corretto andamento della P.A.. In buona sostanza nient'altro che una parte speciale del diritto amministrativo⁸⁰⁵.

Una delle poche indicazioni della possibilità di immaginare la SdA come disciplina non giuridica la si trova in un interessante *obiter dictum* nella prolusione tenuta da Umberto Borsi quando, nel 1912 venne chiamato alla cattedra di diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione all'Università di Macerata. In quella occasione l'illustre studioso – uomo di grande curiosità intellettuale e nutrito di una vasta e non provinciale cultura – affermò di ignorare che cosa fosse la SdA, di dubitare fortemente che avesse qualcosa a che fare con il diritto amministrativo, di non essere affatto interessato ad occuparsene e, concluse col formulare l'ipotesi che forse la SdA fosse quell' *administrative science* che si insegnava al *Dept. of Government* dell'Università di Harvard⁸⁰⁶.

Il dibattito fra giuspubblicisti continuò sempre più stancamente e la caduta d'interesse per la SdA trovò la sua "ratifica" negli anni '30 quando venne espunta dall'insegnamento universitario⁸⁰⁷.

La SdA torna come disciplina della pubblica amministrazione non giuridica, solo alla fine degli anni '50 dietro l'impulso di indefessi studiosi come Giuseppe Cataldi che fondava a Roma nel 1954 la rivista *Organizzazione tecnica della pubblica amministrazione* che affrontava le tematiche e le problematiche della funzionalità e del buon andamento della P.A. sotto un'angolazione prevalentemente non giuridica. Nel 1955 si tenne il primo convegno di studi di

⁸⁰⁵ Giuliani alla voce «*Scienza dell'amministrazione*» in Diz. Politiche Pubbliche cit.

⁸⁰⁶ *Ibidem*

⁸⁰⁷ *Ibidem*

scienza dell'amministrazione a Villa Monastero di Varenna (di lì a poco sarà fondato l'ISAP Istituto per la Scienza dell'Amministrazione). In quella occasione Feliciano Benvenuti puntualizzò la grave insufficienza del diritto amministrativo ad esprimere la realtà del fenomeno amministrativo e Massimo Severo Giannini auspicò una ripresa degli studi di scienza dell'amministrazione come scienza applicativa di carattere esplicativo e prescrittivo⁸⁰⁸.

La supposizione formulata da Umberto Borsi (*supra*) era corretta. La moderna SdA è di matrice esclusivamente statunitense. Val la pena ricordare, incidentalmente che la ricomparsa della SdA nelle università (Bologna), avvenne con una indiretta partecipazione americana. Infatti si avviò a Bologna nel 1955 un programma di insegnamento post-universitario di SdA presso la allora Scuola di perfezionamento in scienze amministrative: ciò avvenne nell'ambito di una convenzione stipulata fra i governi di Roma e Washington e affidata alla collaborazione fra l'Università di Bologna e quella di Berkeley. Uno degli esiti di questo programma fu appunto la re-istituzione della SdA nel sistema universitario⁸⁰⁹.

Come dire già da allora gli USA, ci influenzavano, e questa volta in maniera assolutamente positiva.

Il diritto amministrativo identificato come sola e vera fonte dello studio dell'amministrazione è stato un male, lamentato da molti. All'inopportuno "strapotere" delle Facoltà di Giurisprudenza, avrebbero potuto controbattere, le Facoltà di Scienze Politiche (e più di recente i corsi di Scienza dell'Amministrazione). Ingiustamente talvolta questi corsi di studi sono stati

⁸⁰⁸ Seguiti *op. cit*

⁸⁰⁹ *Ibidem*

considerati i “parenti poveri” di Giurisprudenza. Anche in codesto caso, si rivela una unicità (negativa) tutta italiana, basti pensare al fascino dell’I.E.P. *Institut d’Etudes Politiques* in Francia.

A questo punto problema chiama altro problema. Se in Italia la burocrazia è ridotta come è ridotta, è anche perché non è stata oggetto di appropriato studio scientifico.

2. Privatizzazioni e stato minimo. L’onda lunga liberalizzatrice sull’Italia e i suoi effetti

L’efficienza della macchina amministrativa, la produttività anche del singolo burocrate, il contenimento delle spese dello Stato, iniziarono ad essere temi centrali del dibattito pubblico, soprattutto negli anni ‘80. Questo avvenne per cause esogene e per cause endogene.

Il managerialismo tornò in auge, nella “guida” della pubblica amministrazione, grazie alle politiche pubbliche implementate, dai *conservatives* nel Regno Unito, e dal *Grand Old Party* negli USA. In questi paesi come nei Paesi Bassi, diminuì il numero di addetti nel settore pubblico. Con la Thatcher nel campo ministeriale si è assistito ad una riduzione del personale ministeriale, il cd *downsizing* (da 732 000 a 580 000), dal 1983 al 1988.

Nel resto del mondo si aprì il dibattito, ma le riforme “americane” arrivarono il decennio successivo. Ad eccezione dei casi summenzionati, la situazione italiana non appariva diversa, rispetto ad altri paesi continentali.

Il personale pubblico in Italia era enormemente cresciuto, specie se si sommano ai dipendenti statali, i dipendenti parastatali. Non fu sia ben chiaro un fenomeno solo

italiano. In tutto il mondo era cresciuto il *welfare state* e conseguentemente la percentuale di spesa sociale rispetto al PIL. Alta era la percentuale di pubblico impiego rispetto al totale della forza lavoro in tutta Europa. L'Italia negli anni '80 non deteneva particolari *records* (negativi) in questo. Tanto per spesa sociale, tanto per numero di pubblici impiegati, molti paesi europei ci superavano. Quale era quindi la "differenza" italiana nel contesto continentale? La risposta è semplice: L'efficienza. Il punto della questione non era dunque nel fatto che i dipendenti pubblici fossero in assoluto troppi. I problemi italiani stavano piuttosto nella distribuzione, nella professionalità, nella produttività della burocrazia. L'impiegato italiano continuava ad essere in modo pressoché esclusivo meridionale, il che si traduceva nella tendenza a disertare gli uffici al Nord per avvicinarsi alla provincia d'origine. A questo si aggiunge la (storica) scarsissima propensione per l'innovazione, la rigidità degli schemi culturali. Un ostacolo per lo sviluppo economico⁸¹⁰.

In Italia vi fu una presa di coscienza sulle lacune del settore pubblico. Un impegno governativo per il contenimento delle assunzioni si affermò nelle prime leggi finanziarie del decennio. Ma la tradizionale visione dell'amministrazione come riserva di posti da utilizzare in funzione di calmiera soprattutto meridionale aveva già posto le sue ipoteche sul futuro, e senza possibilità di revoca (a meno naturalmente di porre in discussione i rapporti storicamente instauratisi tra sistema amministrativo e sistema politico). Tra il 1983 e il 1988 i dipendenti pubblici (ministeri e aziende autonome) diminuirono salvo poi risalire nel 1992⁸¹¹.

⁸¹⁰ Melis, *op.cit.*, p. 80

⁸¹¹ *Ibidem*, pp. 78-79

Con gli anni '90 arriva ad avere effetti anche in Italia l'ondata ideologica proveniente dai paesi anglosassoni. Lo Stato deve arretrare dalla società, (ricordiamo il famoso discorso della Thatcher per la quale addirittura «la società non esiste, esiste l'individuo») e dalla produzione.

Nel caso italiano la soluzione «privatizzazione», diventò ineludibile nel momento in cui la crisi della finanza pubblica raggiunse un livello di eccezionale gravità. Con i governi «tecnici», Amato e Ciampi, cadono sotto la “scure” il potentissimo ministero delle PPSS e la Cassa del Mezzogiorno. Con la *legge Amato-Carli* (1990) si diede avvio alla privatizzazione delle banche, che in Italia erano fino all'inizio del decennio scorso per la quasi totalità pubbliche, e diciamo pure in mano ai partiti, che in seno ai vari CdA, facevano il bello e il cattivo tempo.

Un senatore democristiano (scomparso da alcuni anni) di nome Evangelisti ebbe a dire, che le banche erano talmente importanti per il suo partito che avrebbero dovuto trovare un posto nel simbolo assieme allo scudo crociato!

Analizziamo quindi il fenomeno delle privatizzazioni sulla burocrazia. Questo processo avrebbe dovuto “snellire” la burocrazia, dal momento che chi lavorava direttamente o indirettamente per lo Stato, si trovava poi a lavorare quasi sempre per una grande società di capitali, e quindi a non essere (tecnicamente) un burocrate. Le cose non sono andate esattamente in questo modo.

Tutto ruota intorno al concetto di ente pubblico (o alla nozione d'origine comunitaria pienamente accolta nell'ordinamento nazionale *di organismo di diritto pubblico*⁸¹²). Identificare un ente come pubblico non sempre in Italia è facile come si crede. L'ente pubblico è la persona giuridica pubblica, attiva nell'interesse dello Stato. Non ha scopo di lucro. Per qualificare come «pubblico» un ente occorre guardare al suo regime giuridico, cioè al complesso di norme e di

⁸¹² Vincenzo Cerulli Irelli *Corso di diritto amministrativo* p. 118 Giappichelli 2001

principi che ne regolano l'esistenza e l'attività nonché l'inserimento nella struttura amministrativa. Ricorriamo ai cd. *Indici di riconoscimento* che possono così riassumersi: sistema dei controlli pubblici; ingerenza dello Stato nella nomina e revoca dei dirigenti; partecipazione dello Stato alle spese di gestione; qualificazione da parte della legge dell'ente come pubblico⁸¹³

Sul piano degli assetti organizzativi è possibile raggruppare gli enti pubblici in due distinte categorie: quella degli enti «a struttura associativa» e quella degli enti «a struttura istituzionale». Nel primo caso l'ente è espressione dell'attività di gruppi privati (sociali) a cui successivamente viene riconosciuta una finalità pubblica. Appartengono a questo modello l'ACI, la Croce Rossa (CRI), la SIAE, il CONI, ecc.

Nel secondo caso l'ente è creato dall'alto direttamente dallo stato con legge. Ad oggi si ne contano circa 160 di enti pubblici non economici a livello statale⁸¹⁴.

Denominazione	Data di istituzione	Attività
INAIL	1898	infortuni sul lavoro
ACI	1926	Promozione automobilismo, tenuta PRA
ISTAT	1926	Ricerca ed elaboraz. dati
ICE	1926	Commercio estero
CRI	1928	Soccorso, prevenzione, profilassi
INEA	1928	Economia agraria
INPS	1898 e 1933	Prestazioni sociali e previdenziali
ISS	1941	Sanità
SIAE	1941	Diritto d'autore
CONI	1942	Promozione pratica sportiva
CNR	1923 e '45	Ricerca scientifica
ENEA	1982	Ricerca scientifica
INPDAP	1944	Previdenza pubbl. dipendenti
IPSEMA	1994	Previdenza per i marittimi

Principali enti pubblici italiani⁸¹⁵

⁸¹³ AA.VV, Diz. di Economia *cit.*, alla voce «Ente pubblico»

⁸¹⁴ Gualmini-Capano, *op.cit.*, p. 125

⁸¹⁵ Tabella ricavabile da Gualmini-Capano, *op.cit.*, p. 124

Nella letteratura politologica esistono due versioni, del fenomeno «ente pubblico». Secondo quella negativa, gli enti sono stati istituiti con finalità di occupazione partitica e di sotto-governo da parte del potere politico centrale; la proliferazione degli enti avrebbe così consentito agli esecutivi di esercitare un controllo più penetrante sulla società tramite la colonizzazione dei posti e delle cariche resisi disponibili e tramite un distorto esercizio del potere di nomina. Seconda una versione opposta, gli enti avrebbero invece risposto ad esigenze funzionali delle amministrazioni pubbliche, alla necessità cioè di superare le rigidità della burocrazia ministeriale e di cercare competenze specialistiche più congruenti coi compiti da svolgere⁸¹⁶.

Il processo di *entificazione* crebbe costante nel tempo, ricevette una spinta propulsiva col fascismo

Tra il 1919 e il 1943 vennero istituite ben 352 organizzazioni pubbliche⁸¹⁷. Ricordiamo velocemente i principali interventi nell'Italia giolittiana: municipalizzazione dei servizi pubblici (L.103/1903), l'azienda autonoma per le ferrovie (1905), "l'invenzione" dell'ente pubblico economico con l'INA nel 1912 (L.305).

Il fascismo dopo un iniziale *laissez faire* con De Stefani all'economia (denazionalizzazione delle assicurazioni sulla vita, affidamento all'iniziativa privata di elettricità, gas, radio, ecc.) inaugurò la grande stagione dello Stato imprenditore, in cui il momento culminante è l'istituzione dell'Istituto della Ricostruzione Industriale (IRI) nel 1933

La Repubblica in questo è in assoluta continuità con il sistema politico ad essa precedente. L'amministrazione (nelle varie forme, sociali, giuridiche, territoriali, in cui essa si manifesta) ha subito una abnorme dilatazione. Il continuo e persistente ricorso alle amministrazioni parallele non voleva significare, però, che la macchina ministeriale non venisse ampliata. Nuovi ministeri vennero istituiti: Trasporti (1944), Marina mercantile (1946), Bilancio (1947), partecipazioni statali (1956), Sanità (1958), Turismo e spettacolo (1959). Una dinamica di ampliamento

⁸¹⁶ *Ibidem*, p. 120

⁸¹⁷ *Ibidem*, p. 121

dovuta principalmente a motivazioni di tipo politico: laddove una funzione già esercitata, assurgeva a particolare rilevanza nel dibattito pubblico, la risposta politica era quello di istituire un dicastero. L'istituzione di nuovi dicasteri avveniva comunque in un contesto di progressiva e caotica differenziazione endo-organizzativa: si moltiplicavano le sotto-unità ministeriali (direzioni e divisioni), le competenze e le funzioni tendevano a frammentarsi ulteriormente. Il sistema dei ministeri espandendosi radicalizzava le proprie patologie⁸¹⁸.

Ad enti pubblici vecchi, a cui semplicemente si toglie l'aggettivo «fascista» (INFAIL→INAIL; INFPS→INPS) se ne aggiunsero dei nuovi INA-CASA (1949), Cassa per il Mezzogiorno (1950).

Con l'ENI di Enrico Mattei, si ha l'apoteosi del capitalismo di Stato. Colossi come l'ENI o l'IRI, e le loro innumerevoli società ed enti da loro controllati agivano in uno spazio giuridico a metà strada tra la disciplina giuspubblicistica e il diritto comune. L'autonomia loro concessa faceva sì che il personale impiegato fosse spesso chiamato senza concorso gestito dai gruppi dirigenti. Questi enti persero prima o poi l'autonomia di cui godevano non tanto dalla legge, ma di sicuro dai partiti. Gli enti pubblici economici, ma già le amministrazioni parallele di giolittiana memoria, rispondevano ad una necessità: quella di rendere l'amministrazione italiana meno vulnerabile al formalismo giuridico, e allo "strapotere dei giuristi". Così ingegneri, geologi, agrari, statistici, aziendalisti di alta professionalità, *civil servants* non "genuflessi" al culto della scienza del diritto amministrativo riuscivano a trovare una adeguata collocazione negli enti di

⁸¹⁸ *Ibidem*, pp. 34-35

Stato. Ma non durò molto. IRI ed ENI, non si sottrassero alla spietata “legge” della lottizzazione.

Indipendente fu l'ENI di Mattei, con una indipendenza non sempre positiva per la moralità pubblica. Negli anni '50 possiamo dire che era l'Ente Nazionale Idrocarburi ad avere “primazia” sul mondo politico e non viceversa. Le sedi ENI nel mondo musulmano in quegli anni furono vere e proprie sedi di missioni diplomatiche, più importanti di ambasciate e consolati. Per perseguire la sua politica, (motorizzazione dell'Italia, filo-arabismo e contrasto alle «sette sorelle») l'ente di Stato fondò un giornale «Il Giorno», che sostenesse le posizioni di politica interna ed estera di Mattei. Quest'ultimo finanziò una corrente politica in seno alla DC, e da alcuni è considerato il primo vero grande corruttore della Repubblica⁸¹⁹.

Si gettavano in quegli anni le basi di quel circuito perverso D.C.-aziende di Stato-governo⁸²⁰, che avrebbe prodotto tanti guai.

L'IRI resistette alle “mire” dello Stato fascista, protetto com'era da un uomo di grande prestigio e competenza tecnica come Beneduce. L'IRI resistette ai gerarchi del duce, ma non agli appetiti democristiani. Fu soprattutto questo partito a lottizzare l'IRI. Più tardi l'ENI fu “affidato” al PSI. Col tempo la pratica della «lottizzazione» divenne “patrimonio” di gran parte del mondo politico italiano.

Restò indenne dall'aggressione la sola Banca d'Italia forte della sua autonomia di tecnostruttura guadagnata in decenni di governo del mondo bancario⁸²¹.

Qui dobbiamo aprire una piccola chiosa, sul “deperimento” dell'alta burocrazia. *Palazzo Kock* era uno dei pochi luoghi (forse l'unico), che avesse resistito agli assalti della partitocrazia, in forza della notorietà e del prestigio di coloro che sono stati a capo di questo *board*, basti pensare che economisti fama internazionale come Menichella, Carli, Baffi, sono stati governatori della Banca d'Italia. Purtroppo anche questo “mito” è caduto, dopo che Antonio Fazio è stato costretto a dimettersi, in seguito a scandali dovuti a fusioni bancarie.

In seguito alle note vicende descritte, la legge è stata cambiata. La nomina a Governatore, non è più a tempo indeterminato, ma è fissato un mandato di 6 anni, rinnovabile per un volta.

Per superare “l'elefantiasi” creata dal fenomeno dell'*entificazione*, la legge sul parastato (70/1975) fissava all'art. 4 del testo che «nessun nuovo ente può essere costituito o riconosciuto se non per legge». Nel complesso però il primo tentativo

⁸¹⁹ Eugenio Scalfari, *La sera andavamo in Via Veneto* Mondadori

⁸²⁰ *Ibidem* p.248

⁸²¹ Melis, *op.cit.*, p. 67

di sopprimere gli enti inutili non riuscì a sfoltire significativamente il numero degli stessi⁸²².

Oggetto di attenzione da parte nostra sono particolari tipi di enti statali, quali *l'azienda autonoma e l'ente pubblico economico*.

Nell'organizzazione di alcuni ministeri sono incardinate organizzazioni differenziate che vengono tradizionalmente denominate aziende autonome dello Stato, o per usare una terminologia usata nei testi legislativi «*amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo*». Le aziende sono in genere adibite ad attività di tipo operativo-produttivo⁸²³ aventi carattere di pubblico servizio. Sono organismi che si distinguono dall'amministrazione statale proprio per la circostanza di possedere una loro individualità sul piano strutturale nonché sul piano finanziario, contabile di bilancio; tale autonomia si esprime essenzialmente attraverso la presenza di una propria organizzazione amministrativa e di un bilancio distinto, ma allegato a quello statale⁸²⁴.

L'ente pubblico economico è l'ente che non opera in regime di diritto amministrativo bensì di diritto privato (artt. 2093, 2201 c.c. art. 409 c.p.c.) ed ha ad oggetto principale od esclusivo l'esercizio di una impresa commerciale. Per quanto riguarda l'organizzazione interna gli enti pubblici economici sono soggetti anch'essi, almeno parzialmente alla disciplina pubblicistica, nomina dei vertici, bilancio, ecc.

Le privatizzazioni hanno riguardato soprattutto questo tipo di aziende statali.

Come si è detto solo negli anni '90 in Italia inizia a delinearsi un vero e proprio disegno politico di smantellamento dell'economia pubblica

Negli anni '80 non vi erano state operazioni di privatizzazione, tranne che in alcuni casi come ad esempio la cessione dell'Alfa Romeo da parte dell'IRI, e della Lanerossi da parte dell'ENI. In generale non c'era stata la cessione del controllo, per altre aziende, ma solo un classamento in borsa dei pacchetti azionari (SIRTI, Aeritalia, Alitalia, Ansaldo, ecc)⁸²⁵.

Dal momento che l'opera di privatizzazioni in Italia – sulla carta – è stata imponente, e bene chiedersi, come mai questo processo è andato avanti in pochi anni (apparentemente) senza grandi ostacoli. Forse anche l'Italia aveva anch'essa subito il fascino delle destre angloamericane e degli economisti di Chicago ?

Nel paese in cui i propri liberisti erano rimasti per anni inascoltati (Ernesto Rossi, Luigi Einaudi, Bruno Leoni, ecc) l'*élite* politica ed industriale, era pronta a tessere

⁸²² *Ibidem*, p. 123

⁸²³ Cerulli Irelli *op.cit.*, p. 190

⁸²⁴ AA.VV, Diz. di Economia *cit.*, alla voce «*Azienda autonoma*»

⁸²⁵ Sara Zaccagnini, *Ricerche empiriche sulla pubblica amministrazione dagli anni '90* in Rivista trim. di Scienza dell'Amministrazione n.1 2004

le lodi del mercato, dopo avere seguito per sessant'anni il Keynesismo, (talvolta keynesismo "all'italiana", come dimostrano i finanziamenti a pioggia)

I motivi che sottostanno sono molteplici: le privatizzazioni possono coprire una parte del debito pubblico e accrescere la fiducia dei mercati e degli investitori internazionali, ma soprattutto consentono allo Stato di uscire dall'economia in quanto si è dimostrato come imprenditore uno stratega poco efficiente.

Pur riconoscendo che la mano pubblica ha avuto in passato un ruolo determinante nello sviluppo del paese, oggi in un sistema globalizzato può apparire antistorico mantenere una forte presenza pubblica nell'economia. Inoltre l'entrata di nuove forze imprenditoriali può sviluppare un sistema basato su concorrenza ed efficienza, emancipare il capitalismo italiano, modernizzare il tessuto industriale. In un sistema basato sulla competizione leale, aperta, lo Stato si ritaglia il ruolo di garante delle regole del gioco⁸²⁶. Naturalmente non è estraneo al dibattito sulle privatizzazioni qualche connotato ideologico sulla *core activity* dello Stato italiano e sull'opportunità o meno di "svendere" o, meglio, di "cosa" vendere⁸²⁷.

L'*iter* di trasformazione delinato da alcuni strumenti normativi (l'*incipit* è stato dato dalla L. 35/1992, cui sono seguite altre leggi) è stato più o meno delineato nello schema seguente:

Questo è stata la via seguita tante volte. Qualche esempio concreto.

AZIENDA AUTONOMA	→	ENTE PUBBLICO ECONOMICO	→	S.p.A.
<i>Amministrazione delle PT</i>	→	Trasformata in ente pubblico Economico	→	<i>Poste italiane spa</i>
<i>Azienda autonoma Ferrovie dello Stato</i>	→	Trasformata in ente pubblico Economico (1985)	→	<i>Ferrovie dello Stato</i>

⁸²⁶ *Ibidem*

⁸²⁷ *Ibidem*

<i>Monopoli di Stato</i>	→	<i>Ente tabacchi italiani</i>	→	(SpA in previsione)
<i>Cassa depositi e prestiti</i>			→	<i>CassaDD.PP spa</i>
<i>ANAS</i>	→	Trasformata in ente pubblico Economico		
		<i>ENEL</i>	→	<i>ENEL spa</i>
		<i>ENI</i>	→	<i>ENI spa</i>
<i>Azienda autonoma assistenza al volo</i>	→	<i>ENAV</i>	→	<i>ENAVspa</i>

E' adesso che affrontiamo il nodo della questione. L'espressione «privatizzazione» spesso è decisamente impropria. La trasformazione in s.p.a., delle più importanti aziende pubbliche, non ha impedito al Tesoro di mantenere un ruolo rilevante. In questo senso l'espressione «de-statizzazione» risulta più adeguata a definire il fenomeno⁸²⁸. Trattasi molte volte di *privatizzazione formale*, derivante dal semplice cambiamento della forma giuridica⁸²⁹. Lo Stato detiene la maggioranza delle azioni, o comunque ha la cd *golden share*.

Questo tipo di società con capitale imputato allo Stato o ad enti strumentali, hanno una posizione del tutto dipendente dal ministero, e ciò fa sì che esse siano dal tutto assimilabili ad enti statali⁸³⁰.

Vi sono privatizzazioni come dire "reali" come la Telecom, o le fondazioni bancarie, ma questo non vuol dire che non abbiano suscitato polemiche, visto il carattere monopolistico che alcune attività economiche rivestivano.

Il processo delle dismissioni in Italia va stigmatizzato. Come si è dimostrato ampiamente con queste pagine si è lontani "anni luce" dal modello inglese. Le privatizzazioni britanniche sono state privatizzazioni reali (*infra* Parte prima Cap. III § 5; Cap. IV § 3).

⁸²⁸ Gualmini-Capano, *op.cit.*, p. 37

⁸²⁹ AA.VV, Diz. di Economia *cit.*, alla voce «Privatizzazione formale»

⁸³⁰ Cerulli Irelli *op.cit.*, p. 200

Le imprese statali privatizzate più importanti sono state *British aerospace* (1981), *British Gas* (1986), *British Telecom* (1984), *British Airways*(1987), *water*(1989), *electricity* (1990), *Public Buses*, *British Petroleum*, *National Freight*, ecc. Dato che gran parte delle imprese privatizzate configura dei monopoli ai quali è connaturata la possibilità di imporre tariffe esorbitanti, si è imposta la necessità di stabilire meccanismi regolativi. Ciò è chiaramente visibile in Gran Bretagna, dove la decisione di privatizzare la *British Telecom* e la *British Gas* è stata seguita dall'istituzione dell'*Office of Telecommunication Regulation* (OFTEL), e dell'*Office of Regulation Gas* (OFGAS)⁸³¹.

Major ha continuato l'opera di privatizzazione iniziata robustamente nel decennio precedente (*Electricity distribution company* 1990; *Electricity generating companies National Power PowerGen, Scottish Power* 1991; *British Coal* 1995; *British railway* 1996), la strada era spianata. Il grosso era stato fatto dalla sua madrina politica specie durante il secondo mandato. A quelle riportate sopra ricordiamo: *Britoil* e *Amersham Internatinoal* (1982); *British Petreoleum*, *Enterprise Oil*, *Cable and Wireless* e *Associated British Ports* (1983); *British Airport Authority*; *British Airways*(1987) – la cui privatizzazione fu annunciato nel luglio del 1979, ma posticipata per ragioni tecniche ed economiche – ; *British Steel* (1988); *Regional Water Companies* (1989)⁸³².

Non solo l'anti-statalismo ma anche l'anti-corporativismo è stato un *topos* della politica liberal-conservatrice. Il governo Thatcher (come quelli di Major e Blair) ha cercato di ridurre i poteri di autoregolamentazione delle organizzazioni professionali medici, avvocati, ecc. Questo obiettivo è stato perseguito al fine di

⁸³¹ Guy Peters, *op.cit.*, p. 57

⁸³² Richard Hefferman, *UK Privatisation Revisited: Ideas and Policy Change, 1979-1992*, The Political Quaterly 2005. la cronologia delle privatizzazioni è riportata dall'articolo menzionato

sopprimere tutti i potenziali poteri monopolistici (fra cui tali organizzazioni in grado di alterare il libero svolgimento del mercato)⁸³³, mentre l'Italia continua ad essere fra i paesi più corporativi al mondo, con decine e decine di albi professionali (quasi l'unico paese al mondo che prevede un ordine professionale per i giornalisti) con categorie che pur non rappresentando dei forti potentati economici – come taxisti, autotrasportatori o farmacisti – in virtù del delicato ruolo che ricoprono negli scambi economici, sono diventate recalcitranti ad ogni tipo di riforma liberalizzatrice nei propri settori, assumendo atteggiamenti talvolta definibili come ricattatori nei confronti degli utenti e dei governi che hanno tentato di smuovere le acque.

Coloro che sono contro il modello liberista, hanno tutto il diritto di esserlo. E' assolutamente legittimo ritenere che alcuni servizi essenziali debbano essere riservati (anche in via esclusiva) allo Stato, né devono tacere le eventuali storture che il mercato ha prodotto in taluni paesi. Il punto è un altro. Non si può criticare qualcosa che di fatto, non si è realizzato. Si è apposta "l'etichetta thatcheriana" o "americana" su operazioni dal sapore poco liberale.

Se i vertici di una azienda continuano ad essere nominati dai ministri (cioè dai partiti), se il suo bilancio in rosso continua ad essere ripianato con il denaro del contribuente (*Alitalia docet*), se l'inefficienza dei dipendenti (sulla carta privati) non è punita anche con il licenziamento, perpetuando la "mentalità del posto fisso", a chi importa che la forma giuridica della società sia cambiata.

Il fenomeno di enti non facilmente classificabile, non è solo prerogativa italiana, basta pensare ai *quangos*. Il punto è che nel Regno Unito i *quangos* subiscono una

⁸³³ *Ibidem*, p. 96

“decimazione” da quasi trent’anni a questa parte. In Italia, nonostante i proclami, gli enti non “muoiono”, come “camaleonti” si mimetizzano nella nuova realtà del mercato. Ecco perché invece di parlare di privatizzazione e più giusto parlare di destitizzazione (*supra*), denazionalizzazione, o fuga nel privato. La *privatizzazione formale* è spesso una privatizzazione falsa, che nasconde l’istinto di conservazione del ceto politico-burocratico italiano.

Invece di un ridimensionamento la burocrazia ha avuto per certi versi ancor più mano libera con la fuga nel privato. Fuga nel privato significa fuga dal diritto amministrativo ed ingresso nelle norme di diritto comune. Non vi è dubbio che vi è stato un vistoso “arretramento del diritto amministrativo” e una “privatizzazione” dello stesso negli ultimi anni⁸³⁴. Sia i burocrati, sia i politici hanno avuto ancor più mano libera con le regole civilistiche, perché non hanno dovuto sottostare al precetto della legge dello Stato ma hanno goduto dell’autonomia contrattuale, della libertà di investimento e di assunzione del personale (non soggetto al concorso pubblico) tipiche delle attività imprenditoriali.

Con un particolare non trascurabile: I capitali con cui facevano queste operazioni non erano capitali privati, ma fondi pubblici.

Il ceto politico italiano che ha “ingrossato” ed “ingrassato” la burocrazia e il parastato in modo parossistico, non si è lasciato scappare l’occasione delle *cd* *dismissioni* che avrebbero dovuto essere un momento alto di politica industriale, per perpetuare la propria influenza sull’economia e in definitiva sulla società.

Le differenze con l’Inghilterra sono anche in questo caso vistose.

⁸³⁴ *Ibidem* introduzione

Abbiamo detto che le privatizzazioni in Gran Bretagna sono state privatizzazioni autentiche (*supra*), come autentica e originale fu la scelta socialista dopo la guerra.

E' il dopoguerra una stagione davvero innovativa dove il laburismo (*infra* Parte prima Cap.IV § 5) portò avanti un'opera di socializzazione e programmazione dell'economia e la seppe coniugare con le idee degli spiriti liberali più aperti e con la tradizione liberale di Westminster.

L'inaspettata vittoria del 1945 apriva il periodo del quinquennio creativo: le nazionalizzazioni (In particolare si ricordano il *Cool Industry National Act* del 1947, che monopolizzò il settore del carbone, il *Bank of England Act* del 1946 che nazionalizzava) il Servizio Medico Nazionale, e la legge di Assicurazione Nazionale, qui il complicato sistema di organizzazione delle assicurazioni sociali e di burocratizzazione dell'assistenza sanitaria entrato in vigore nel 1948 poteva dirsi erede del *Insurance Act National Health* del 1911, ecc. In parole povere si edificava il *Welfare State*.

Il socialismo riformista in Inghilterra non fu originale tanto per quello che faceva ma perché si era combinato con menti brillanti anche liberali e col pensiero economico dominante. Ci riferiamo a due grandi personalità del secolo passato:

William Henry Beveridge e John Maynard Keynes.

Il primo, un liberale con il Rapporto *Assicurazioni sociali e servizi connessi* del 1942 ispirò il sistema di sicurezza sociale britannico.

Il secondo ha avuto una influenza straordinaria sul pensiero economico. Sarebbe lunghissimo spiegare in maniera appena accettabile la macroeconomia keynesiana. Si dovrebbero riportare formule, grafici, ecc. Ci limitiamo a dire che Keynes confuta la *Legge di Say* (o *legge degli sbocchi*) secondo la quale qualunque quantità di beni offerti avrà sempre una domanda corrispondente. Partendo da questo assunto il capitalismo da solo non è capace di trovare un equilibrio. Le crisi di sottoconsumo con relativo *stock* di merci non vendute e di servizi non forniti fanno sì che vi sia un certo numero di disoccupati. La piena occupazione non si è raggiunta perché la domanda globale consumo più investimento può risultare insufficiente. Questa situazione non rappresenta una crisi, ma la regola, da qui la necessità che lo Stato intervenga con un fitto programma di investimenti lavori pubblici in ogni campo. Dal 1936 in poi, anno in cui Keynes

scrive *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse, della moneta* gli economisti neoclassici staranno sulle difensive. Bisogna aspettare *La controrivoluzione monetarista* di Friedman, i neo-neoclassici alla Laffer, il premio Nobel all'anti-Keynes per eccellenza cioè Von Hayek negli anni '70, per far sì che la loro influenza si senta sui governi americani e britannici negli anni '80. Fino ad allora tutti i governi compresi quelli di destra in Europa saranno tutti più o meno keynesiani. Ovviamente il Keynesismo spingendo all'investimento pubblico, piuttosto che sul tasso d'interesse come regolatore del sistema economico diveniva un'ottima dottrina economica da cavalcare, specie per socialisti e per i governi progressisti in generale.

Nell'Italia del dopoguerra il ruolo dello Stato in economia, era mantenuto e rinforzato, non tanto per precisa scelta ideologica, ma anche perché l'espansione dello Stato e del parastato si rivelarono congeniali per le fortune della partitocrazia, e per lo stesso capitalismo italiano, asfittico e sottocapitalizzato. Sovente nei discorsi dei vari capi di confindustria, si è sentito ripetere che l'Italia ha bisogno di «più mercato», di «meno burocrazia», di «più competizione», ecc. Molti capitani d'industria nostrani dimenticano gli innumerevoli salvataggi di imprese private gravemente oberate dai debiti, operate dall'erario. Spesso si parlava di «irizzazione» per le operazioni di salvataggio.

È così che nel nostro paese abbiamo avuto il “panettone di Stato”, con la Società Alivar, controllata dall'IRI, che acquistava le imprese dolciarie Motta e Alemagna alla fine degli anni '60. Ancora, vent'anni dopo la storia si ripeteva con Enimont, *Joint venture* fra la Montedison e l'ENI. Operazione di nazionalizzazione mascherata, assai nota anche perché i protagonisti di quell'operazione hanno “sfilato” nei tribunali ad uno ad uno nel periodo di tangentopoli.

È noto che il capitalismo italiano è il capitalismo che privatizza i profitti e socializza le perdite.

Per molti imprenditori di casa nostra, l'unico committente è lo Stato. Una imprenditoria legata quasi esclusivamente alle commesse pubbliche, è una imprenditoria per forze di cose più legata alla burocrazia e alla politica. In definitiva una imprenditoria più corrotta e meno capace di competere sul terreno di un “vero” mercato.

L'Italia non è riuscita ad essere né autenticamente socialista (nel senso di socialdemocratica ovviamente) come è stata la Gran Bretagna nell'immediato

dopoguerra, né riesce ad essere autenticamente liberale come la Gran Bretagna da quasi trent'anni a questa parte.

Clientelismo e corporativismo rappresentano delle costanti, nella storia politica e civile italiana.

3. *Authorities ed agencification*

Per le *agenzie* ma ancor di più per le *autorità indipendenti* il punto di riferimento più che il Regno Unito, sono gli USA con le *Independent Regulatory Commissions*, i cui tratti caratteristici sono rappresentati appunto dalla finalità di protezione e garanzia di interessi (anche) superindividuali, dall'indipendenza – o separazione – dal potere politico, dall'attribuzione di poteri (amministrativi, di normazione e di soluzione di controversie) normalmente ripartiti tra i diversi organi dello Stato⁸³⁵.

Le *independent agencies* statunitensi, in dottrina, in giurisprudenza, negli atti ufficiali, vengono spesso denominate *administrative tribunals*. Non mancano analogie con le strutture britanniche (si rimanda alla lettura dei §§ 7 e 8 del Cap.II della prima parte) dotate dello stesso nome. In primo luogo si tratta di apparati caratterizzati da semi-indipendenza rispetto al governo e a singoli ministri e della tecnicità dei componenti⁸³⁶. Anche i *tribunals* britannici, come s'è visto, assumono un ruolo fondamentale nell'attuare una legislazione «collettivistica», che chiede la protezione di ampi strati sociali ponendo limiti alla *freedom of contract* e alla *private private property*. Notevoli sono però le differenze fra *agencies* e *tribunals* britannici sottolineano la *adjudication*, la soluzione di

⁸³⁵ Antonio Riviezzo, *Autorità amministrative indipendenti e ordinamento costituzionale*

⁸³⁶ D'Alberti, *op.cit.*, p. 97

controversie e di casi singoli e confluiscono largamente nella tecnica giudiziale. Le *independent agencies* curano soprattutto la *economic regulation* mentre i *tribunals* si occupano specialmente del *social welfare*⁸³⁷.

Nell'ordinamento statunitense continuano a svilupparsi i *departments* e gli *executive bodies* i quali mantengono un più forte rapporto di dipendenza dal presidente, dal governo, dai ministri, che gradualmente si attenuerà con il rafforzarsi del *merit system*⁸³⁸.

Se il congresso non può formalmente controllare l'attività delle strutture amministrative collocate all'interno dell'organo esecutivo e, di conseguenza, sottoposte prevalentemente alla supervisione del presidente, in quanto ritenute parte di quel potere al cui vertice sta il presidente, l'alternativa scelta dall'organo legislativo e consistita pertanto nell'istituzione di nuovi modelli di agenzie amministrative, con responsabilità prevalente nei confronti dello stesso congresso piuttosto che nei confronti del presidente⁸³⁹.

Il congresso può creare una varietà di agenzie sotto il profilo del modello organizzativo, con diverse implicazioni nei rapporti fra queste agenzie e gli organi legislativo ed esecutivo. La caratteristica principale delle cd agenzie indipendenti o commissioni regolatrici indipendenti è di essere delle commissioni, ovvero delle agenzie collegiali. Il riferimento organizzativo prevalente si ispira ad un modello di tipo privatistico, con un grado di autonomia sia degli organi politici sia dagli apparati amministrativi centrali. Il politologo M. Shapiro descrive la struttura di vertice di tali agenzie mettendo in evidenza che i commissari sono presenti generalmente in numero da cinque a dodici e sempre più di quattro. Le loro

⁸³⁷ *Ibidem*, pp. 98-99

⁸³⁸ *Ibidem* p. 99

⁸³⁹ D'Ignazio, *op.cit.*, pp. 68-69

nomine sono sfalsate, in modo che di norma uno o più fra essi lasci l'incarico ogni due anni⁸⁴⁰; inoltre il potere di nomina dei commissari al vertice dell'agenzia è attribuito al presidente con l'*advice and consent* del senato ed è congegnato in modo che lo stesso presidente, nel corso del suo mandato quadriennale, non possa nominare la maggioranza dei membri della commissione. I commissari possono essere rimossi dal presidente ma solo per giusta causa (*infra* Parte seconda Cap I § 2). Tali agenzie, vengono indicate come indipendenti, in quanto la loro attività è sottoposta alla verifica da parte del congresso, al momento che vengono indicate come *agents of Congress*⁸⁴¹. Il congresso dopo aver delegato ad esse una buona parte del proprio potere legislativo, ha cercato di ridurre il livello del controllo presidenziale ed in tal modo di aumentare il proprio relativo grado di controllo. Perciò è degno di nota il fatto che il congresso, nell'istituire le commissioni, le abbia resi indipendenti da sé stesso e dalle corti di giustizia in misura maggiore di quanto accada per le agenzie non-indipendenti. D'altro canto poiché il congresso e il presidente esercitano un'influenza contrapposta sui bilanci delle agenzie e sulle loro iniziative politiche, l'indebolimento del controllo presidenziale rafforza quello del congresso⁸⁴².

Le agenzie indipendenti rappresentano un aspetto molto problematico nell'ambito del contesto relativo ai rapporti tra politica ed amministrazione, in quanto si differenziano dalle altre agenzie federali che si possono considerare soltanto formalmente autonome, del momento che il presidente non solo può impartire

⁸⁴⁰ M.Shapiro, *Agenzie indipendenti: Stati Uniti ed Unione Europea* in *Diritto Pubblico*, n. .3 1996

⁸⁴¹ A.C. Aman, *Administrative Law* p. 603 in D'ignazio *cit.*

⁸⁴² Shapiro, *cit.*,

direttive, ma può anche rimuovere i vertici nel caso in cui l'attività di tale agenzia non lo soddisfi completamente⁸⁴³.

Sebbene la prima agenzia fosse stata istituita nel 1887 (vedi Parte prima Cap.II § 1), nel periodo in cui era dominante la tendenza verso la separazione fra politica ed amministrazione, tale modello conosce una larga diffusione nel periodo *New Deal* dal momento che si ritengono tali strutture utili per la risoluzione dei problemi economici e sociali di quel periodo e, sostanzialmente, per regolamentare la concorrenza fra le imprese ed impedire i monopoli⁸⁴⁴.

In questo periodo l'azione delle agenzie indipendenti contribuisce anche ad evitare che il congresso svolga un ruolo marginale nei nuovi scenari emersi in seguito al *market failure*⁸⁴⁵. L'organo legislativo tende ad affidarsi alla professionalità ed alla competenza dei soggetti all'interno delle agenzie indipendenti, in quanto ritiene che gli esperti di tali agenzie siano in grado di effettuare le scelte più opportune se posti nelle condizioni di esprimere le loro valutazioni con professionalità e competenza. Pertanto, si ritiene necessario limitare l'influenza diretta dagli organi politici ed isolare gli esperti dalla "contaminazione" politica, ponendoli in una struttura amministrativa che si caratterizza per la sua indipendenza⁸⁴⁶.

Il rapporto tra presidente e congresso in relazione a tali agenzie è diventato assai complesso. Il congresso ha dimostrato di voler proteggere tale autonomia ed, a volte ha assunto un *proprietary* interesse nei riguardi di tale agenzie, opponendosi strenuamente ai tentativi presidenziali di voler rafforzare il proprio controllo sulle

⁸⁴³ Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano* p. 266 in D'Ignazio, *cit.*

⁸⁴⁴ Rosenbloom, Schwartz, *Handbook of Regulation* p. 7 in D'IGNAZIO, *cit.*

⁸⁴⁵ R.H. Jackson, *The Struggle for Judicial Supremacy*, p. 106 Holmes Beach (FL) 1985 in D'ignazio, *cit.*

⁸⁴⁶ P.H. Harter, *Negotiating Regulation: A cure for Malaise* in Georgia Law Journal 1982 in D'ignazio, *cit.*

agenzie indipendenti. Il presidente a sua volta, ha cercato di evitare uno scontro diretto con le agenzie, accettando tale situazione di sostanziale compromesso tra gli organi costituzionali⁸⁴⁷.

La responsabilità delle agenzie indipendenti nei confronti del congresso si esplica nel dover tener fede agli impegni previsti nella legge istitutiva che autorizza i programmi e determina anche il finanziamento degli stessi. Il controllo del congresso sulle agenzie indipendenti è svolto dalle commissioni congressuali e dai singoli membri del congresso. In breve, le agenzie non sono responsabili verso un unico soggetto, ma verso una pluralità di soggetti e tale responsabilità diffusa può risolversi in un'attenuazione della stessa responsabilità complessivamente considerata giustificando l'indicazione di *headless fourth branch of government*⁸⁴⁸.

Anche nel reclutamento (*infra* Cap. I § 10) gli USA marcano una differenza con i paesi europei. Il reclutamento è fortemente decentrato e dipendente dalle agenzie, seppure sotto il controllo dell'Ufficio federale di gestione del personale e di quello del bilancio. Anche la mobilità fra le agenzie e i dipartimenti è gestita a livello locale. L'ingresso nell'impiego federale può avvenire, per i livelli bassi e intermedi, sulla base dei titoli posseduti e senza sostenere esami, mentre per i livelli più alti occorre superare degli esami competitivi. Alcuni titoli, però come la laurea in giurisprudenza, possono far esentare dal concorso per i gradi medio-alti. Dopo 15 anni di servizio, le cariche ottenute diventano permanenti. Le nomine sono sottoposte all'approvazione del senato (*advice and consent*) anche se lo scrutinio segreto è riservato soltanto alle posizioni apicali. I ministri godono

⁸⁴⁷ R. Pierce, S. Shapiro, P. Verkul, *Administrative Law and Process* p. 109 Mineola (NY) in D'Ignazio, *cit.*

⁸⁴⁸ D'Ignazio, *op.cit.*, p. 174

comunque di ampia discrezionalità nelle decisioni finali⁸⁴⁹ (per un panorama completo sulla storia, e sull'attività di *rulemaking* e *adjudication*, nonché sull'agire delle *agencies* contrastato o ampliato dall'opera del presidente, del parlamento o della Corte Suprema, si rimanda alla lettura del Cap I §§ 9 e 10 e di tutto il Cap II sempre della Parte seconda.).

Riteniamo utile pubblicare l'elenco di agenzie, commissioni, bureau, del potere federale, vera mappa del potere burocratico americano⁸⁵⁰.

Advisory Council on Historic Preservation (ACHP); African Development Foundation Agency for International Development (USAID); American Battle Monuments Commission; AMTRAK; Appalachian Regional Commission; Architectural and Transportation Barriers Compliance Board; Ballistic Missile Defense Organization; Bureau of Alcohol, Tobacco, & Firearms; Bureau of Arms Control; Bureau of Engraving & Printing; Bureau of Labor Statistics; Bureau of the Census; Bureau of Transportation Statistics; Centers for Medicare and Medicaid Services; Central Intelligence Agency (CIA); Chemical Safety and Hazard Investigations Board (USCSB); Commodity Futures Trading Commission (CFTC); Commission on Civil Rights; Commodity Futures Trading Commission; Consumer Product Safety Commission (CPSC); Corporation For National Service (CNS); Defense Advanced Research Projects Agency; Defense Information Systems Agency; Defense Intelligence Agency; Defense Logistics Agency; Defense Nuclear Facilities Safety Board; Defense Security Service; Defense Threat Reduction Agency; Drug Enforcement Administration; Environmental Protection Agency (EPA); Equal Employment Opportunity Commission; Export-Import Bank of the U.S.; Farm Credit Administration (FCA); Federal Aviation Administration; Federal Accounting Standard Advisory Board; Federal Bureau of Investigation; Federal Communications Commission (FCC); Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC); Federal Election Commission (FEC); Federal Emergency Management Agency (FEMA); Federal Energy Regulatory Commission; Federal Highway Administration; Federal Housing Finance Board (FHFB); Federal Labor Relations Authority; Federal Maritime Commission; Federal Mine Safety & Health Review Commission; Federal Mediation & Conciliation Service; Federal Reserve System; Federal Railroad Administration; Federal Retirement Thrift Investment Board; Federal Trade Commission (FTC); Food & Drug Administration; General Accounting Office; General Services Administration (GSA); Ginnie Mae; Institute of Museum and Services; Inter-American Development Bank; Inter-American Foundation; Internal Revenue Service; International Bank for Reconstruction & Development; International Labor Organization; International Monetary Fund; International Trade Commission (USITC); Legal Services Corporation; Medicare Payment

⁸⁴⁹ Gualmini, *op.cit.*, p. 85

⁸⁵⁰ www.whitehouse.gov/government/independent-agencies.html

Advisory Commission; Merit Systems Protection Board; National Aeronautics and Space Administration (NASA); National Archives and Records Administration (NARA); National Bioethics Advisory Commission; National Capital Planning Commission; National Commission on Libraries and Information Science (NCLIS); National Council on Disability (NCD); National Credit Union Administration; National Endowment for the Arts; National Endowment for the Humanities; National Highway Traffic Safety Administration; National Geospatial-Intelligence Agency; National Institute of Justice; National Institute of Mental Health; National Institute of Standards & Technology; National Institutes of Health; National Labor Relations Board; National Mediation Board; National Oceanic & Atmospheric Administration; National Park Service; National Science Foundation (NSF); National Security Agency (NSA); National Skill Standards Board; National Technology Transfer Center (NTTC); National Telecommunications Information Administration; National Transportation Safety Board; Neighborhood Reinvestment Corporation; Nuclear Regulatory Commission (NRC); Occupational Safety and Health Review Commission; Office of Federal Housing Enterprise Oversight; Office of Government Ethics; Office of Personnel Management (OPM); Office of Special Counsel; Office of Thrift Supervision; Organization for Economic Cooperation & Development; Organization of American States; Overseas Private Investment Corp.; Pan American Health Organization; Patent & Trademark Office; Peace Corps; Pension Benefit Guaranty Corporation (PBGC); Postal Regulatory Commission; Railroad Retirement Board (RRB); Security Exchange Commission (SEC); Securities Investor Protection Corp.; Selective Service System (SSS); Small Business Administration (SBA); Smithsonian Institution; Social Security Administration (SSA); Substance Abuse & Mental Health Services Administration; Surface Transportation Board; Tennessee Valley Authority; Trade and Development Agency; U.S. Citizenship and Immigration Services; U.S. Customs Service; U.S. Fish and Wildlife Service; U.S. Forest Service; U.S. Government Printing Office; U.S. Institute of Peace; U.S. Marshals Service; U.S. Office of Government Ethics (USOGE); U.S. Treasury; United States Holocaust Memorial Council; United States Postal Service (USPS); United Nations Information Center; Voice of America (VOA); Walter Reed Army Medical Center; White House Fellows; White House Commission on Remembrance; Women's History Commission;

La comparsa delle autorità indipendenti (d'ora in poi AI), dimostra in questo campo (come in altri) come il mondo anglosassone è, o quanto meno sembra essere, il mondo che ci guida.

Anche un paese come la Francia, grande esportatrice del suo modello di Stato, di amministrazione, di diritto codificato, ha aperto negli anni '70, alle *Autorités administratives*. Per l'Europa si parla di AI comunitarie o *regulatory networks transnazionali*

Le AI sono *autorità amministrative indipendenti*. L'uso dell'attributo «amministrative» accanto ad «indipendenti» lascia intendere che si tratti di soggetti comunque riconducibili all'amministrazione pubblica⁸⁵¹.

L'indipendenza è condizione fondamentale dell'imparzialità: per evitare il rischio della «doppia cattura», le AI devono essere sganciate tanto dai circuiti di formazione dell'indirizzo politico, quanto degli interessi dei gruppi regolati. La legittimità delle AI si fonda oltre che su specifiche garanzie procedurali stabilite dalla legge, sull'*expertise* dei saperi specialistici.

Nel caso italiano l'instaurazione delle AI durante la cd «prima repubblica» ha prodotto autorità dimidiate con poteri ridotti e prerogative di indipendenza compromesse. Dopo la proliferazione e il consolidamento degli anni '90, le AI italiane non sembrano immuni da una nuova ondata contenitiva, che servirebbe a “normalizzare” una situazione di eterogeneità in effetti presente⁸⁵².

L'avanzata di questa nuova tecno-burocrazia ha trovato terreno fertile nella crisi morale del ceto politico. La caduta di fiducia nei confronti della classe politica travolta da tangentopoli induce a spostare in una sede tecnica e imparziale importanti decisioni operative e funzioni di controllo alle AI che sembrano incarnare la fuga dalla politica e dalla rappresentanza, con tentazioni forti di affidarsi al governo dei tecnici, se non proprio dei sapienti⁸⁵³.

Minimo comun denominatore è la non appartenenza all'organizzazione ministeriale statale.

La Commissione nazionale per la società e la borsa (d'ora in poi CONSOB), presentava i tratti «tipici» dell'ente pubblico «italiano» essendo stata istituita nel 1974, quando in Italia ancora non si

⁸⁵¹ Sabrina Cavatorto (a cura di) Cap. 3 *Le Autorità indipendenti* in Gualmini-Capano, *cit.*, p. 88

⁸⁵² Cassese, *L'attuale situazione delle autorità indipendenti*, Relazione al Convegno organizzato dall'AGCOM a Roma nel 2004 in Gualmini-Capano, *cit.*, p. 89

⁸⁵³ Rodotà *Prefazione*, in F. Kostoris Padoa Schioppa *Le autorità indipendenti e il buon funzionamento dei mercati* in Gualmini-Capano, *op.cit.*, p. 88

parlava di AI. Dopo gli opportuni interventi legislativi, è annoverata a pieno titolo nelle AI. Questo fa sì che questa istituzione in parte abbia aspetti simili alla SEC statunitense. La CONSOB è stata antesignana dello sviluppo delle *authorities*, sebbene la prima *authority* italiana in senso stretto è stata istituita nell'anno 1990 (cioè l'*Autorità garante della concorrenza e del mercato* (d'ora in poi *Antitrust*)).

L'Italia manifestava un ritardo spaventevole. Basti pensare che si dava una propria *legislazione antitrust* giusto cent'anni dopo gli USA (*Sherman Act* 1890), nonostante norme a tutela della concorrenza fossero presenti già nel trattato di Roma nel 1957, che pure l'Italia aveva ratificato. Tutto ciò a riprova del grave ritardo della nostra amministrazione e del nostro capitalismo che anche grazie a queste norme inesistenti o inattuate non si è sviluppato come poteva.

Si ritiene esporre una panoramica generale delle principali *authorities* delle loro funzioni, e delle nomina dei loro vertici. Avvertiamo il lettore che in merito al criterio di nomina la tabella è assai esemplificativa

Denominazione e anno di istituzione	Competenze	Nomina vertici
<i>Antitrust</i> (1990)	concorrenza e mercato	Presidenti Camera e Senato
CONSOB (1974)	mercato borsa	Consiglio dei Ministri
Garante <i>Privacy</i> (1996)	Tutela dati personali	Parlamento
AEEG (1995)	elettricità e gas	Consiglio dei Ministri previo parere delle commissioni parlamentari
AGCOM (1997) ISVAP (1982)	comunicazioni assicurazioni private	Consiglio dei Ministri Consiglio dei Ministri
COVIP (1993)	fondi pensione	Consiglio dei Ministri
Autorità LL.PP. (1994)	lavori pubblici	Presidenti Camera e Senato
Commissione garanzia Sciopero servizi pubbl. Essenziali (1990)	sciopero nei servizi pubblici essenziali	Presidenti Camera e Senato

Alla *Banca d'Italia* sono rimasti compiti di vigilanza relativi al mercato del credito, è questo rende ormai assimilabile le funzioni di questo istituto a quelle di una *authority*. L'istituto non batte più moneta nazionale, dall'introduzione dell'euro. Sono vietate dalla legge le cd *anticipazioni di tesoreria*. Fa *operazioni di rifinanziamento marginale*, ma il tasso d'interesse è fissato dalla BCE, essendo la Banca parte integrante della *SEBC*.

Requisito principe per definire un'autorità «indipendente» è come ovvio l'indipendenza. In vero, tale requisito (a questo punto naturale) non sembra sempre comparire in tutti questi tipi di amministrazione. Per talune AI, la nomina dei vertici è rimessa al governo, (magari con l'apporto del parere vincolante del parlamento come nel caso dell'AEEG). Per l'*Antitrust*, e la *Commissione di garanzia per lo sciopero sui servizi essenziali*, ecc., l'investitura del vertice è adottata d'intesa dai Presidenti delle due Camere

La decisione di affidare tale potere ai presidenti dei due rami del parlamento sembrava rafforzasse l'indipendenza dall'esecutivo. I presidenti erano infatti portatori per convenzione, di un ruolo di forte garanzia istituzionale essendo – al tempo del varo delle leggi istitutive – uno della maggioranza, un altro dell'opposizione⁸⁵⁴. Nella logica di un sistema (prevalentemente) maggioritario come quello che l'Italia ha avuto (1994-2005), questa funzione non sembra poter esser stata assicurata. Né può essere assicurato col sistema attuale, questa volta (prevalentemente) proporzionale, che ha prodotto nelle elezioni del 2006, una maggioranza (e un governo) traballante, mentre si è avuto il massimo di semplificazione partitica nelle legislative del 2008. La frammentazione normativa ha generato molte ambiguità al punto che si è ravvisata la necessità di distinguere le “vere” *authorities* dalle “false”⁸⁵⁵. Se il minimo comun denominatore fra le AI, dev'essere l'indipendenza, caso emblematico di “falsità disvelata” e l'AIPA (*Autorità informatica per la P.A.*) di recente trasformata in agenzia, che opera (come in passato) presso la presidenza del Consiglio. L'analogia può essere estesa

⁸⁵⁴ Cavatorto (a cura di) Cap. 3 *cit.* in Gualmini-Capano, *op.cit.*, p. 92

⁸⁵⁵ *Ibidem* p.89

alla COVIP, sottoposta al controllo del ministro del lavoro⁸⁵⁶. Controversa sembra pure l'Autorità LL.PP., che per la limitatezza dei poteri conferiti, non sembra in grado di incidere direttamente su tale mercato, ammesso si voglia considerare quello dei lavori pubblici un vero e proprio mercato⁸⁵⁷.

Dal momento che le AI rappresentano l'avanguardia della "nuova" burocrazia italiana, visto il ruolo delicato che ricoprono, si aspetta che la politica nomini uomini e donne all'altezza del compito.

Spesso le nomine di commissari e presidenti hanno suscitato (a giusta ragione) polemiche. Talvolta chi è stato membro di una *autorità*, scaduto il mandato è stato "inserito" in un'altra, quasi come il ruolo istituzionale ricoperto in questo o in quell'ente fosse divenuto una professione. Le *authorities* sono state "imbottite" di ex parlamentari, ex ministri, ex primi ministri, ex sindaci, ecc, a riprova che il problema dello "svecchiamento" della nostra classe dirigente, non riguarda solo esclusivamente le cariche politiche, o l'alta dirigenza statale "classica" (p. es. direttori generali dei ministeri), ma anche le nuove strutture amministrative, nuove per i compiti ad esse assegnati, ma non per il personale che è chiamato a svolgerle.

Tanti i casi che hanno fatto discutere, ma uno per tutti merita davvero di essere citato. Il caso Guazzaloca. Correva l'anno 2004, e due mandati all'*autorità antitrust* erano venuti a scadenza, quello di Marco Grillo e del noto amministrativista Marco D'Alberti (il cui testo è stato più volte citato in questa tesi). Al loro posto sono nominati Antonio Pilati e Giorgio Guazzaloca. Quest'ultimo era stato primo cittadino di Bologna per 5 anni (1999-2004).

⁸⁵⁶ *Ibidem* pp.90-91

⁸⁵⁷ *Ibidem*

Esperienza politica significativa dal momento che era stato l'uomo che aveva rotto il "monopolio rosso" nel capoluogo dell'Emilia Romagna. Nel 2004, Guazzaloca è sconfitto alle elezioni comunali da Sergio Cofferati già segretario CGIL.

Assistiamo ad un percorso purtroppo troppe volte battuto dal potere italiano. Guazzaloca uscito dalla "porta principale" (perché sconfitto alle elezioni) rientra nell'amministrazione dalla "finestra" in un incarico assai prestigioso. Lo scandalo (sempre che di scandalo si possa parlare) non sta in questa prassi (comunque poco commendevole come si è sottolineato poc'anzi) ma sta nel *curriculum* di Guazzaloca che non lasciava presagire l'approdo all'*antitrust*. La legge 287/90 all'art 10 comma 2 dice:

«[...] I quattro membri sono scelti «tra persone di notoria indipendenza da individuarsi tra magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti o della Corte di Cassazione, professori universitari ordinari di materie economiche o giuridiche, e personalità provenienti da settori economici dotate di alta e riconosciuta professionalità».

Così nonostante il dettato della legge, il Signor Guazzaloca, licenza di scuola media come titolo di studio, macellaio di professione dall'età di 15 anni nella bottega del padre, è chiamato a decidere se una impresa magari una multinazionale, abusa della sua posizione dominante, se una pubblicità è ingannevole, se è una concentrazione bancaria è permessibile. La legge parla anche di «... personalità provenienti da settori economici dotate di alta e riconosciuta professionalità». Oltre ad essere stato sindaco, Guazzaloca ha ricoperto la carica di presidente del Sindacato provinciale macellerie di Ascom. Sufficiente per vedersi riconosciuta l'alta professionalità ? Basta questo per l'*antitrust* ?

Per rimanere nell'ambito del confronto con gli Stati Uniti, quando abbiamo parlato dell'*administrative procedure*, si è detto che per l'ALJ (Parte seconda Cap II § 2), non è tanto importante l'aspetto giuridico, (ovvio che l'ALJ può naturalmente essere un giurista) ma è importante soprattutto l'*expertise*, ovvero la technicalità, il sapere specialistico di cui si dispone, nel settore in cui si è chiamati a giudicare. Ebbene quale *expertise*, quale autorevolezza può avere il giudizio, la decisione, di soggetti che hanno il *curriculum* di Piergiorgio Guazzaloca ?

Sia detto senza offesa alcuna per chi è titolare o dipendente di un centro carni, ma per alti uffici, ci vorrebbero ben altri *curricula*. Se certi nomine suscitano perplessità (perplessità in questo caso è un eufemismo) queste sono assolutamente fondate, tenendo presente che l'impatto degli orientamenti espressi dall'*authority* dipende dalla capacità di persuasione (*moral suasion*) che quest'ultima riesce ad esercitare sui soggetti regolati. L'efficacia della persuasione è perciò proporzionale all'immagine di autorevolezza dell'autorità e alla ragionevolezza percepita dei pronunciamenti⁸⁵⁸.

In generale i poteri delle AI sono poteri di: vigilanza (Richiesta di dati, informazioni, ispezioni), segnalazione (Indicare alle istituzioni ministro, parlamento, i provvedimenti da assumere), consultivi (il governo consulta le AI nei settori di competenza), regolamentazione (disciplina interna, norme vincolanti per i destinatari del settore, applicazione diretta della norma comunitaria), sanzioni amministrative (dirette o indirette come quelle irrogate dal ministro competente)⁸⁵⁹.

⁸⁵⁸ *Ibidem*, p. 113

⁸⁵⁹ *Ibidem*, p. 103

Nei fatti come si è detto fino al 1990, la figura delle AI, non era prevista dall'ordinamento, e questa è stata senz'altro una deficienza del sistema (ammesso che si mettano le persone giuste al posto giusto, e questo non sempre accade). Dopo qualche anno però si è assistito ad una proliferazione eccessiva e spesso ingiustificata di AI negli anni '90, colpisce peraltro la numerosità delle proposte di legge che continuano a prevedere in svariati settori l'istituzione di nuove AI (dal genoma umano, all'informazione scientifica, alla gestione dei rifiuti, ecc.). Queste iniziative sembrano soffrire degli stessi vizi circostanziali rilevati in passato, nei confronti dei quali gli interventi di razionalizzazione sono stati presentati con carattere di «urgenza». Di fatto «la» riforma generale delle AI si è bloccata e viceversa hanno trovato sbocco legislativo interventi di portata micro-settoriale⁸⁶⁰.

La proliferazione di strutture prima non presenti, è fenomeno che ha riguardato non solo le AI ma anche le *agenzie*.

Negli USA l'articolazione in agenzie costituisce la principale modalità organizzativa degli apparati amministrativi centrali. Il ricorso a tale modello amministrativo è stato massiccio nel Regno Unito a partire dalla fine degli anni '80 sulla scorta del *Rapporto* di Sir Robin Ibbs (*Improving Management in Government: The Next Steps*) ed è divenuto vera e propria “moda”, innescando un processo globale di *policy diffusion* che si è propagato in paesi molto distanti fra di loro, dalla Nuova Zelanda, al Canada, ai Paesi Bassi, dal Giappone alla Thailandia.⁸⁶¹

⁸⁶⁰ *Ibidem*, p. 115

⁸⁶¹ Federico Toth *La diffusione delle agenzie amministrative in Italia* Rivista Italiana Politiche Pubbliche n.1, 2007

Il processo di *agencification* del *civil service* ha portato radicali cambiamenti, che hanno reso meno pesanti dal punto di vista quantitativo e qualitativo le peculiarità della burocrazia del Regno Unito (*amplius infra* Parte prima Cap IV § 3) . E' stato già detto che la figura del *dilettante di talento* è mantenuta, ma non rimane inalterata. Personale tecnico-specialistico è in genere preferito dalle agenzie rispetto a quello con la formazione generalista. Qui veniamo a cambiamenti apportati dal *Next Steps* ancor più significativi. Possiamo dire che oggi vi sono 2 canali di reclutamento. Si è affiancato al canale classico di reclutamento basato sul concorso pubblico, la formazione generalista-umanista, la provenienza *oxbridgiana* per il ministero, il dipartimento, il canale dell'assunzione diretta da parte dell'agenzia. Reclutamento accentrato per il dipartimento, reclutamento decentrato per l'agenzia che ricercano competenze specialistiche basato sulle assunzioni dirette. C'è una maggiore flessibilità nelle assunzioni –come nei licenziamenti – come l'impiego stesso ha assunto diverse forme flessibili, da un sistema di contrattazione centralizzato si è passati ad un sistema fortemente decentrato a livello di agenzia o dipartimento. Agli inizi degli anni Duemila operavano nel Regno Unito oltre 126 *executive agencies* e quasi il 60% dei dipendenti pubblici britannici erano impiegati in una agenzia⁸⁶². Una trasformazione quella che avviene nella amministrazione britannica epocale, dal momento che in posizioni apicali possono venire a trovarsi, soggetti che dell'amministrazione neanche facevano parte (*fast stream*). Nascono e crescono nuove figure di burocrate, in un paese fedele o relativamente fedele al modello gerarchico-weberiano. La nuova figura di burocrate venuta alla ribalta una decina

⁸⁶² *Ibidem*

di anni dopo anche in Italia è l' *high fliers*. Il tipo *high fliers* raccoglie gli individui entrati nella pubblica amministrazione direttamente come dirigenti. Costoro hanno un grado di specializzazione (master, dottorato, ecc), forte propensione alla formazione permanente, ritenendo necessario aumentare costantemente il proprio *stock* di conoscenze e competenze; si autopercepiscono come “tecnocrati” e hanno un rapporto distaccato e professionale con la politica; hanno notevoli problemi ad interagire e soprattutto con i dirigenti più anziani, per lo più “burocrati stanziali” e per questo, soffrono problemi di legittimazione interna. Lo interscambio pubblico-privato ha portato alla figura del *burocrate flessibile* che raccoglie quei dirigenti che sono entrati in amministrazione a livello funzionariale dopo aver compiuto un'esperienza lavorativa significativa nel privato (ha una forte propensione a logiche meritocratiche ed enfatizza il proprio ruolo di *problem-solver*)⁸⁶³.

Il caso italiano può essere pienamente compreso solo in riferimento ad alcune esperienze straniere particolarmente significative, *in primis* il Regno Unito dove l'*agencification* è relativamente recente ma fortemente consolidata.

Ad essere precisi c'è una burocrazia che ancor più degli Stati Uniti, rappresenta per antonomasia il modello amministrativo per agenzie: La Svezia. Fin dal XVIII sec. l' apparato svedese è articolato in una molteplicità di agenzie semi-autonome (*Ämbetsverk*). La presenza di queste ultime è talmente rilevante da poter affermare che in Svezia più che un governo per ministeri, si ha un governo per agenzie. Giusto per fornire qualche dato agli inizi degli anni duemila le agenzie governative erano circa 600⁸⁶⁴. Interessante è lo sviluppo delle *agenzie europee*. L'istituzioni delle prime due agenzie risale al 1975⁸⁶⁵. Dal 1990 ad oggi sono state istituite diverse agenzie, fra le quali vi è l'Agenzia europea per la sicurezza alimentare con sede in Italia a Parma

Il modello di agenzia previsto dal D.Lgs 300/99 mostra molteplici affinità con le *Next Steps agencies*. Le agenzie non vanno confuse con le AI. Quest'ultime lo

⁸⁶³ Gilberto Capano E Salvatore Vassallo, *La dirigenza pubblica: il mercato e la competenza dei Ruoli manageriali* pp. 23-24 Rubettino 2003

⁸⁶⁴ *Ibidem*

⁸⁶⁵ *Ibidem*

ribadiamo sono istituzioni «terze», rispetto al circuito politico non riconducibili all'alveo dell'amministrazione ministeriale⁸⁶⁶. Le agenzie introdotte con la riforma del '99 sono organizzazioni strettamente collegate ai singoli ministeri. Sono sottoposte ai poteri di indirizzo e vigilanza del ministro; l'approvazione dei loro bilanci e rendiconti e competenza del ministro, sebbene operano al servizio non solo del ministero collegato, ma di tutte le amministrazioni pubbliche, e operano in tale veste sulla base di convenzioni che stabiliscono su base paritaria di carattere contrattuale le prestazioni dell'agenzia⁸⁶⁷.

Veniamo alla comparazione fra Italia e Regno Unito. Le agenzie previste dal decreto svolgono funzioni tecnico-operative (art.8). L'organigramma di vertice è imperniato sulla figura monocratica del direttore generale; un ulteriore punto di contatto con il modello britannico è rappresentato dall'accordo tra ministro vigilante e vertice dell'agenzia, successivamente formalizzato in una convenzione, cui è demandata la regolamentazione di importanti aspetti del rapporto. Se questi sono gli elementi di somiglianza con l'esperienza britannica, esistono tuttavia anche differenze che meritano di essere sottolineate. Una prima differenza risiede nelle modalità istitutive delle agenzie. Nel sistema britannico per creare una nuova agenzia è sufficiente un atto del rispettivo ministero; in Italia per la costituzione di un'agenzia si rende necessario un atto avente forza di legge. Anche il ruolo dei *frameworks agreements* è diverso da quello delle convenzioni italiane la cui portata è sicuramente inferiore: nel caso britannico, è compito delle convenzioni individuare competenze, obiettivi, e risorse delle agenzie. Nel caso italiano,

⁸⁶⁶ Gualmini-Capano, *op.cit.*, p. 63

⁸⁶⁷ Cerulli Irelli *op.cit.*, p. 182

organizzazione e competenze sono fissate dalla legge. Va puntualizzato come il *Next Steps* abbia rappresentato una riforma complessiva dell'amministrazione centrale britannica, mentre in Italia il processo di *agencification* ha assunto dimensioni più circoscritte ed è proceduto in modo assai meno lineare. Nel Regno Unito le agenzie hanno acquisito un livello di autonomia gestionale (bilancio e personale) molto elevato, mentre in Italia il grado di autonomia è sensibilmente più basso⁸⁶⁸. Muoversi nel variegato mondo delle *agencies* italiano e come camminare bendati in una giungla, come se fra ministeri, aziende autonome, enti pubblici economici e non, la situazione non fosse già abbastanza complicata. Cerchiamo di fare un po' di chiarezza. Esistevano agenzie già prima del decreto del 1999. Il 1999 è l'*annus mirabilis* dell'*agencification* italiana. Il decreto prevedeva l'istituzione di molte agenzie, la maggior parte delle quali non ha visto la luce. Causa il mutato orientamento politico l'implementazione di tale decreto è proceduta a singhiozzo. Altre agenzie sono state soppresse fra il 2001 e il 2004 ancor prima di essere costituite.

Preesistenti	Anno istituzione	Funzioni	soppressa o confluita
ASI	1998	Ricerche spaziali	
ARAN	1993	Rappresentanza Negoziabile in PA	
ANPA	1993	Protezione ambiente	→ APAT (1999)
ASSR	1994	Sanità regionale	

Istituite dal 1999 in poi			
APAT (vedi ANPA)			
Agenzie fiscali (4)		entrate, demanio, territorio, dogane	
ANSV		sicurezza volo	
AGEA		sussidi agricoltura (ex AIMA)	
Agenzia industria e difesa		industria e difesa	
Agenzia org. no profit e utilità sociale		promozioni associazioni no profit	
Agenzia del farmaco		farmaci	
Previste ma soppresse prima di essere costituite			

⁸⁶⁸ Toth, *op.cit.*,

Agenzia protezione civile;
Agenzia per la proprietà industriale
Agenzia per le normative ei controlli tecnici

Quadro esemplificativo delle agenzie in Italia

La tabella di cui sopra, come le altre relative ad *authorities* e a enti pubblici economici, ci fa capire quanto l'*approccio ecologico* nella scienza dell'amministrazione, possa tornare di utilità: esso può, se non altro aiutarci a sfatare quel mito che vuole le organizzazioni pubbliche al tempo stesso immortali ed immutabili⁸⁶⁹.

Aggiungiamo che per lo studio della burocrazia, si dovrebbe fare ricorso anche alla chimica. Tutti ricordiamo la massima di Lavoisier "nulla si crea nulla si distrugge tutto si trasforma". Nell'amministrazione – specie quella italiana – qualcosa si crea (un ente), ma di sicuro non si distrugge, ma si trasforma assumendo nuove forme.

Dopo l'accelerazione del 1999, "l'innamoramento" italiano per l'*agencification* anglosassone sembra già esaurito, anche se si è fatto riferimento solo alle agenzie nazionali, sono proliferate nuove agenzie a livello regionale per risolvere i soliti problemi (occupazione, ambiente, sanità).

Il D. Lgs 300/99 ha inteso riformare, o meglio ancora trasformare l'amministrazione centrale dello Stato sulla base delle legge delega 59/1997 (cd *Bassanini uno*). Prima di questa norma l'amministrazione era ferma alla legge Cavour (L.1483 del 1853), sull'esempio del disegno napoleonico che concentrò la gestione dell'amministrazione centrale in strutture piramidali denominate ministeri⁸⁷⁰.

La struttura ministeriale come quella composta da uffici tra loro aggregati secondo il criterio funzionale, ma tutti gerchicamente subordinati al ministro che né è politicamente responsabile davanti al parlamento deriva come è noto da un principio politico dello Stato parlamentare. Dalla fine degli anni '90 il modello «per agenzie», non è stato l'unica innovazione introdotta. Si è sostituito (come vedremo solo parzialmente) il modello dipartimentale con quello per «direzioni generali» quest'ultimo si basa su un organigramma di tipo gerarchico, in cui il principale meccanismo della divisione del lavoro viene individuato nella *funzione* svolta dai dipendenti⁸⁷¹. I

⁸⁶⁹ Guy Peters, *op.cit.*, p. 17

⁸⁷⁰ Gualmini-Capano, *op.cit.*, p. 58

⁸⁷¹ *Ibidem*, p. 59

ministeri sono piramidi, la catena di comando è verticale: sotto ai ministri vi è un segretario generale e i sottosegretari che fungono da cerniera tra vertice politico e macchina burocratica⁸⁷².

Il «modello per dipartimenti», si fonda su una logica divisionale tipicamente diffusa nel privato. I dipartimenti costituiscono ampie aree organizzative (delle «divisioni») orientate al prodotto o al servizio svolto. La differenziazione del lavoro si fonda sul risultato e non sulla funzione.

Il «modello per dipartimenti» è stato solo parzialmente implementato, tanto da non essere previsto da subito per tutti i ministeri già dalla riforma. Nel 2002 ripristinò le direzioni generali nei dicasteri in cui si fossero create disfunzioni a seguito dell'istituzione dei dipartimenti. Vari provvedimenti si sono susseguiti di cui uno da la misura forse di una certa «confusione». Il D.Lgs 287/2002, affida alla libera facoltà dei dicasteri la possibilità di optare per un modello organizzativo piuttosto che un altro⁸⁷³. Siamo quindi in una situazione a «geometria variabile» in cui convivono due distinti modelli l'uno accanto all'altro⁸⁷⁴.

Da una fase di inerzia legislativa si è passati ad una fase di cambiamento e sperimentazione, tanto da indurre alcuni tra i più prestigiosi osservatori a parlare di «tripudio della spontaneità» e di «*laissez faire* amministrativo»⁸⁷⁵.

La libertà che i governi degli ultimi 10-12 anni si sono presi di modificare leggi da poco approvate e non ancora entrate in vigore la dice lunga sul senso dello stato delle nostre più alte istituzioni politiche. La legge *Bassanini uno* delegava il governo ad emanare, decreti legislativi per razionalizzare l'organizzazione dei ministeri. In ottemperanza alla volontà del Parlamento, il Governo emanava nel 1999 il più volte citato D.Lgs n. 300, statuendo quali ministeri dovessero esserci e in quale numero (non superiore a dodici). La riforma sarebbe dovuta entrare in vigore nella legislatura successiva, ma non entrò mai in vigore integralmente. Nel 2001 il Governo Berlusconi *bis* (il più longevo della storia repubblicana), ha portato il numero dei Ministeri da 12 a 14 (L. 317). Operò quello che in gergo viene chiamato «lo spacchettamento». Nella legislatura ancora successiva, il Prodi *bis* ha operato un ulteriore «spacchettamento» e con la L. 233/2006 ha portato il numero dei Ministri da 14 a 18.

Dal Ministero Sviluppo Economico è stato separato il Ministero del Commercio Internazionale; dal Ministero dell'Istruzione il Ministero Università e Ricerca; dal Ministero delle Infrastrutture il Ministero Trasporti; dal Ministero del Lavoro il Ministero della Solidarietà Sociale.

⁸⁷² *Ibidem*

⁸⁷³ *Ibidem* p. 62

⁸⁷⁴ *Ibidem* pp. 62-63

⁸⁷⁵ Cassese Relazione al Convegno *Il nuovo assetto organizzativo dei ministeri tra sfide europee e sussidiarietà* 10 maggio 2004 Roma *Forum* della P. A. in Gualmini-Capano, *op.cit.*

La finanziaria 2008 (L. 244/2007) prevede all'art. 1, che, a partire dalla XVI legislatura il numero dei Ministeri sia stabilito dalle disposizioni del D. Lgs n. 300 del 1999, ossia dodici. Il numero totale dei componenti del Governo, compresi i Ministri senza portafoglio, vice Ministri e Sottosegretari non può essere superiore a 60. Uno ritorno *tout-court* alla razionalizzazione della legislazione Bassanini, proprio da parte di quel governo che più degli altri, ad inizio legislatura se ne era allontanato.

Il motivo di tutti questi repentini cambiamenti non è poi così difficile da capire. Leggi ritenute unanimemente giuste in molti dei loro aspetti, erano da freno agli appetiti dei partiti componenti le compagine governative. Non è riuscito a “mordere il freno” Berlusconi, come poteva riuscirci Prodi, sostenuto da una variegata coalizione. Proprio per tenere a freno una coalizione assai litigiosa la finanziaria 2008 ha previsto il ritorno al decreto del '99, già dal governo successivo, in un certo qual modo “minacciando” la sua stessa maggioranza, la quale in caso di caduta del governo in carica avrebbe avuto meno posti da spartirsi. Il resto è cronaca di questi giorni. Al momento in cui scrivamo il governo in carica, non ha (ancora) modificato nulla in merito.

4. *In and Outer, specializzazione, decentramento: il burocrate americano.*

Differenze fra lo spoils system americano e lo spoils system “all’italiana”

Abbiamo descritto specie sotto il profilo storico, la nascita, l'affermazione, il declino, e il ripresentarsi sotto Roosevelt, in forme diverse, della principale caratteristica della burocrazia americana: lo *spoils system*. Ricordiamo per sommi

capi, che la nomina governativa dell'alta dirigenza è un espresso potere presidenziale. Lo *spoils system* assurge a “sistema” con Jackson, dopo di questi conosce un declino, fino a Roosevelt, che lo combina con elementi meritocratici. Carter con il SES tenta definitivamente di instaurare il reclutamento meritocratico, ma non vi riesce e Reagan dimostra subito di essere “affezionato” alla politicizzazione (*infra* Parte seconda Cap.III § 1).

La nomina governativa trova le sue ragioni nella lettera della costituzione. Le leggi ordinarie (*Pendleton Act, Hatch Act, Ramspeck Act, Civil Service Reform Act, ecc*) hanno tentato di limitare gli effetti spesso dolenti del *sistema delle spoglie*, ma la volontà di contenere il potere di nomina e di revoca da parte del politico di turno, ha fatto i conti con le sentenze della Corte Suprema, che in generale ne ha sempre affermato la legittimità, seppure con una giurisprudenza che ha via via limitato il potere di sollevare un funzionario dal suo incarico, se non ricorrono giustificati motivi, mettendo dunque dei “paletti” ben precisi (non aggiungiamo altro, questo ed altro è ampiamente riportato nella parte seconda (Cap.I § 5-8, Cap II § 7, Cap III § 1).

Lo *spoils system* è stato messo sotto accusa anche dai riformatori accademici, in quanto l' *appointed* spesso è un mediocre, scelto per la sua fedeltà politica (partitica) e non per il merito. Questo causa grave nocumento ad una intera comunità.

Cerchiamo adesso di tracciare un profilo socio-politologico della burocrazia attraverso il compromesso sviluppatosi nel governo americano tra la necessità di energia e competenza e la scarsa disponibilità ad organizzare l'amministrazione pubblica in modo da produrre tali qualità, viene chiamato sistema *In and Outer*.

E' un sistema che si sviluppa con l'amministrazione Roosevelt dagli anni '30 e '40 in poi e plasma la funzione pubblica statunitense fino ad oggi, con alcune cambiamenti⁸⁷⁶.

Le figure di vertice dell'amministrazione centrale hanno una duplice provenienza. Possono provenire dal partito del Presidente, essere quindi dirigenti politici a tutti gli effetti (*political appointees*), le cui sorti sono direttamente connesse a quelle del governo in carica oppure possono essere dirigenti amministrativi di nomina politica, provenienti dalle file della carriera burocratica dipartimentale e da organizzazioni pubbliche e private esterni. Questi ultimi *in-and-outers* come sono stati appellati da Heclo proprio perché entrano ed escono dall'amministrazione ministeriale a seconda delle diverse esigenze⁸⁷⁷.

Page ci dice che tre sono stati i principali mutamenti in epoche successive alla seconda guerra mondiale, nel sistema delle nomine politiche a posti del governo federale. Il primo riguarda la concentrazione delle nomine in questione ai soli vertici della struttura dei ministeri ed enti pubblici statunitensi. Negli anni '70 il 97% dei funzionari della *Executive schedule* (ovvero l'organico generale) erano di nomina politica; ed infine appena lo 0,06% del personale inquadrato nella *Lower General schedule* (ovvero l'organico generale del personale d'ordine) era di nomina politica⁸⁷⁸.

Il «sistema» *In and Outer* parte dalla premessa che un numero consistente di posti di «importanza politica» rimarrà per sempre al di fuori del servizio di carriera e andrà invece a persone che passano la maggior parte del loro tempo a lavorare fuori del governo, ma che una o due volte, per periodi di due o tre anni, danno il

⁸⁷⁶ Mershaw, *op.cit.* p. 84

⁸⁷⁷ GualminI, *op.cit.*, pp. 35-36

⁸⁷⁸ Page, *op.cit.*, p. 26

loro supporto a coloro che occupano i posti chiave della burocrazia federale. Questo sistema ha forte appoggio da parte dei Presidenti che desiderano che siano i loro uomini a dirigere l'esecutivo, ma è anche conveniente per il congresso che vorrebbe fare oggetto di negoziazione i nomi dei titolari di cariche di importanza politica e soprattutto, per gruppi di interesse esterni che potrebbero essere minacciati da una amministrazione pubblica composta da funzionari di carriera veramente indipendenti. Poiché dopo tutto, una burocrazia professionale indipendente non è soggetta quasi per definizione a quella sorta di contrattazione pluralistica che accompagna la maggior parte delle scelte politiche americane.

Inoltre, il fatto che i titolari di posti chiave nell'ambito del governo siano sensibili alla contrattazione pluralistica costituisce un baluardo contro l'assolutismo amministrativo in una democrazia non parlamentare. I funzionari pubblici possono essere «neutrali» tra amministrazioni e partiti politici solo se sono decisamente non neutrali tra il governo e l'opposizione. La tradizione di servire il partito al potere non solo dimostra lealtà al governo esistente, ma anche una posizione di neutralità nei confronti di coloro che potrebbero essere al governo. Tuttavia questo è un sistema che può svilupparsi ed essere mantenuto solo laddove il «governo» si distingue facilmente da «l'opposizione». Nel sistema presidenziale americano con poteri separati, sia il congresso che il Presidente pretendono di essere il governo e non è necessario che essi siano sempre l'espressione dello stesso partito politico. Di conseguenza, i dirigenti pubblici non hanno alcuna possibilità di dimostrare la loro neutralità con un attaccamento devoto e continuo al governo in carica. Essi sono necessariamente per tutto il tempo «dentro la politica» e un sistema di nomine che riconosce questo fatto è

sicuramente da preferire ad uno che lo ignora. Il sistema *In and Outer* presenta anche altri vantaggi. Esso aumenta, la vitalità dei dirigenti, portando le idee nuove e introducendo migliori metodi di esecuzione. Aumenta il controllo politico e, in questo, dà un significato all'elezione di una «nuova amministrazione». Tende a selezionare i dirigenti in base alle loro capacità politiche oltre che per la competenza tecnica, in un mondo in cui la politica è di primaria importanza. Crea un gruppo di persone straordinariamente laboriose le quali sanno che il loro lavoro durerà solo due o tre anni. E questo aumenta la penetrazione sociale del governo, in quanto entrano ed escono dalle massime cariche dell'amministrazione pubblica⁸⁷⁹.

Altra importante differenza fra la burocrazia americana e quella britannica sta nell'addestramento e nella formazione. Il lettore ricorda come nella prima parte della tesi più volte si è sottolineato la formazione generalisti, quadri, dirigenti nell'amministrazione britannica (in particolare vedi Parte prima Cap. III § 10), di come la "filosofia" del *learning by doing* venisse preferita alla specializzazione.

Gli USA in questo sono più simili alla Francia che non alla Gran Bretagna. Negli USA il reclutamento dei quadri della pubblica amministrazione avviene sulla base di requisiti di formazione particolari, posseduti prima dell'entrata in servizio. Ad esempio, se una persona aspira ad entrare nel dipartimento dell'agricoltura, ci si aspetta che essa abbia una formazione di base in agronomia o in tecnica agraria o in altri rami specializzati della materia. La laurea in legge rappresenta invece, in prevalenza un titolo che certifica una formazione generalista nell'ambiente del pubblico impiego, piuttosto che un requisito per ottenere ruoli di natura legale⁸⁸⁰.

⁸⁷⁹ Mershaw, *op.cit.* pp. 84-85

⁸⁸⁰ Guy Peters, *op.cit.*, p. 133

La richiesta di competenze tecniche da parte della pubblica amministrazione federale si è intensificata negli anni più recenti. Oltre un terzo dei livelli direttivi della pubblica amministrazione possedeva, a metà degli anni novanta, titoli specialistici. La proliferazione delle agenzie, soprattutto presso i dipartimenti dell'Ambiente, dell'Agricoltura e dei Trasporti ha reso sempre più necessari profili di tipo non giuridico: fisici, botanici, infermieri, statistici, biologi, ecc⁸⁸¹.

La differenza con la Francia sta nel fatto che la formazione specialistica in questo paese per l'alta dirigenza è fornita dal governo stesso attraverso il reclutamento dei diplomati delle *grandes écoles*.

Fra le principali *high schools*, e istituti di formazione da cui viene attinto personale da inquadrare, nell'amministrazione ricordiamo la NASPAA (*National Association of Schools of Public Affairs and Administration*), l'APPAM (*Association for Public Policy Analysis Management*), l'ASPA (*American Society for Public Administration*), la NAPA (*National Academy of Public Administration*)⁸⁸²

Non è presente negli USA – diversamente da quanto accade nelle burocrazie europee continentali – un sistema univoco di organizzazione delle carriere. Prevalde una certa frammentazione tra i diversi gruppi di personale, per ognuno dei quali vale un medesimo schema retributivo. I principali gruppi sono 5⁸⁸³.

1. I funzionari che ricoprono incarichi direttivi, appartenenti al SES, collocati su 6 fasce salariali
2. I quadri intermedi con competenze tecniche o amministrative (i cd *white-collars*), ascrivibile al *General schedule appointments* inclusivo di 18 distinti gradi

⁸⁸¹ Gualmini, *op.cit.*, pp. 85-86

⁸⁸² Jeffrey A. Raffle, (University of Delaware) *Why Has Public Administration Ignored Public Education, and Does it Matter?* Public Administration Review January-February 2007

⁸⁸³ *Ibidem*, pp. 84-86

3. Gli impiegati con mansioni esecutive (i cd *blue-collars*), che superano appartenenti al *Wage schedule system*
4. I dipendenti del servizio postale
5. Il personale di un'ampia categoria residuale dipendente dalle agenzie amministrative che godono di maggiore autonomia (CIA, *Tennessee Valley Authority*). Questi 5 gruppi sono collocati al di sotto dell'alta dirigenza di esclusiva nomina politica.

Per tornare ai mutamenti indicati da Page (*supra*) un secondo mutamento riguarda il fatto che queste nomine politiche hanno progressivamente perduto buona parte del carattere renumerativo, di ricompensa ad amici e sostenitori del neo-presidente emerso da una consultazione politica, per assumere un più preciso carattere “fiduciario”, e cioè di nomine di persone sulle quali i presidenti ritengono di poter fare affidamento, e delle quali nutrono una speciale fiducia. Un terzo mutamento porta a constatare che in questo processo di nomine politiche il partito ha gradualmente perso potere, a tutto vantaggio della Casa Bianca e delle decisioni del capo dell'esecutivo⁸⁸⁴.

Tuttavia, come avviene per ogni prassi, il sistema *In and Outer* risente dei risvolti negativi dei suoi stessi pregi, il più importante dei quali è naturalmente la discontinuità. I titolari di cariche di breve durata hanno scarsi incentivi a creare strutture organizzative o agenzie, poiché si tratta di uno sforzo da cui trarranno beneficio solo i loro successori. Invero, a mano a mano che queste persone tentano di ottenere il controllo e di “fare qualcosa” all'interno delle esistenti burocrazie, essi rafforzano l'entità e la profondità di penetrazione del sistema *In and Outer*. Dopo tutto, se vogliono realizzare qualcosa in un breve periodo di tempo, essi devono poter disporre della collaborazione dei “propri uomini”. In

⁸⁸⁴ Page, *op.cit.*, pp. 26-27

questo modo, invece di aumentare i ranghi del personale di carriera non fanno altro che aumentare il numero dei funzionari con incarichi a tempo determinato⁸⁸⁵. Per quanto riguarda la determinazione dei salari, a differenza dei paesi europei, la contrattazione collettiva è scarsamente diffusa negli Stati Uniti, ad eccezione delle Poste, trasformate nel 1971 in società per azioni a prevalente capitale pubblico. Negli altri casi, prevale la contrattazione decentrata – a livello di area territoriale o addirittura di singola agenzia – che è alla base di circa una cinquantina di schemi retributivi accomunati soltanto dalla salvaguardia del principio di comparabilità per gli incrementi salariali con le dinamiche del settore privato, sancito per via legislativa nel 1990 dal *Federal Employees' Pay Comparability Act*. Un maggior grado di accentramento è osservabile per i colletti bianchi appartenenti al *General schedule* e per il SES per i quali le prerogative del presidente rimangono piuttosto ampie⁸⁸⁶.

Nonostante la burocrazia americana sia più «aperta» rispetto a quella britannica, né sia animata dallo spirito di corpo di quella francese è comunque refrattaria a controlli. Un caso speciale di controllo interno di abusi burocratici è il cd *whistle blowing*. Il termine, equivalente a «dare un fischio», si riferisce a quelle persone che prendono l'iniziativa di esporre ciò che ritengono malfatto nel proprio ufficio, specialmente se attribuibile ad un loro superiore. Un caso tra i più celebri di *whistle blowing* fu quello del capo della ragioneria del ministero statunitense della Difesa che volle esporre gli ingenti costi sopportati per l'aereo C-5A. LA cosa provocò molto imbarazzo al *Department of Defense* che a sua volta licenziò il funzionario. Da allora in poi sono state adottate misure cautelative per proteggere

⁸⁸⁵ Mershaw, *op.cit.* p. 85

⁸⁸⁶ Gualmini, *op.cit.*, pp. 87-88

l'amministrazione federale dagli effetti nocivi di potenziali "patiti" del fischietto: fra queste, la nomina di un certo numero di ispettori generali, equi, alti funzionari ai quali poter riferire di ogni abuso o irregolarità senza timore di rappresaglie⁸⁸⁷.

Il *sistema delle spoglie* – come l'approccio *businesslike* e il managerialismo – si è per così dire "irradiato" oltre i confini. Uno degli effetti dell'*agencification* britannica è stata la politicizzazione esponenziale del *civil service* (una volta fedele al partito di governo perché fedele alla Corona, oggi non sapremmo dire).

Probabilmente possiamo dire che lo *spoils system* è un sistema che funziona in America. Si può dire la stessa cosa per il Regno Unito? Dal momento che dalla fine degli anni '90, questo sistema è stato introdotto nella legislazione del nostro paese, si può dire la stessa cosa per l'Italia?

Nel 1993 si realizza quanto propugnato una quindicina di anni prima da M.S. Giannini, nel suo *Rapporto* si arriva alla privatizzazione del pubblico impiego, con il D.Lgs. 29/1993.

Il rapporto di lavoro del dipendente pubblico, è sottoposto alle regole del codice civile, e definitivamente anche allo *statuto dei lavoratori* e in generale alla legislazione di diritto privato del lavoro.

Previste eccezioni per talune categorie quali: magistrati, avvocati dello Stato, personale militare e delle forze dell'ordine, carriere diplomatiche e prefettizie, docenza accademica, ecc.

Le vertenze sono sottoposte alla giurisdizione del giudice ordinario.

Di grande importanza la creazione dell'Agenzia negoziale per la pubblica amministrazione con il compito di rappresentare la parte pubblica nella contrattazione nazionale (vedi ARAN Tab. prec. paragrafo).

Anche il vecchio collocamento pubblico è andato come dire in "pensione", ha cambiato denominazione ed è stato affiancato dai centri di impiego interinali privati, sul modello dei *jobcentres* anglosassoni

A partire dalla metà degli anni '80 il sistema britannico si è profondamente ispirato alle novità introdotte dalla presidenza Reagan con misure riconducibili al *welfare-to-work*⁸⁸⁸.

L'idea-guida di questo modello di intervento pubblico è che la cd «trappola della dipendenza» dall'assistenza sociale possa essere evitata solo se si responsabilizza il disoccupato anche grazie a

⁸⁸⁷ Guy Peters, *op.cit.*, p. 417

⁸⁸⁸ Anna Maria Sansoni *I servizi pubblici per l'impiego in Italia e in Europa: verso un «anglicizzazione» del paradigma di riferimento?* Rivista Italiana di Politiche Pubbliche n.1 2007

regole piuttosto restrittive per avere sussidi. Fino al 1986 il *welfare* britannico era caratterizzato dalla prevalenza di politiche passive. Il momento di svolta nel 1986 con il programma *Restart* che obbligava i disoccupati di lunga durata a presentarsi presso i *Jobcentres*, per un colloquio che dovesse servire a porre fine alla loro disoccupazione il minor tempo possibile. Con il *Jobseeker 's Agreement* il *Jobcentre* deve offrire al disoccupato concrete possibilità di lavoro⁸⁸⁹. Fatte le debite differenze fra *Jobcentres* britannici, e le agenzie interinali in Italia, potremmo dire che l'Italia ha seguito questo esempio. Le agenzie interinali sono state oggetto di numerosi attacchi, da parte di chi vede in loro "fisicamente" il luogo simbolo della precarizzazione del lavoro. Può darsi che tali critiche non siano destituite del tutto di fondamento, ma per amor di verità bisogna innanzitutto dire che è stata L'Europa ad imporci di smantellare il monopolio del collocamento pubblico. Nel merito ricordiamo cosa era il collocamento in Italia. Esso si limitava semplicemente a svolgere compiti burocratico-notarili⁸⁹⁰. Si certificava qualitativamente e quantitativamente lo stato della disoccupazione in Italia. A giudicare il *modus operandi* degli uffici di collocamento sembrava quasi che lo *status* di disoccupato e l'anzianità di disoccupazione fossero condizioni da tutelare e non da contrastare⁸⁹¹.

A noi ovviamente interessa soprattutto il completamento di questa riforma, cioè la cd seconda fase della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego avvenuto con il D. Lgs. 80 del 1998.

Viene estesa la contrattualizzazione dei dirigenti generali, che risultano in tal modo equiparati al restante personale dirigenziale, per il quale il regime privatistico era stato introdotto dal '93⁸⁹².

E' stato introdotto nel succitato decreto il principio della temporaneità degli incarichi dirigenziali, che tende a rendere più politicizzato il rapporto tra amministrazioni e singoli ministri, dal momento che è ragionevole pensare che la garanzia dell'imparzialità e del buon andamento degli uffici (art 97 Cost.) non può che risiedere nella continuità delle funzioni esercitate da coloro che sono al servizio esclusivo della nazione (art 98 Cost.), una così radicale riforma del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici (in relazione ai dirigenti) non poteva non sollevare qualche dubbio sul versante della compatibilità con i principi costituzionali, anche a seguito delle modificazioni che l'originario decreto del '98 ha subito.

⁸⁸⁹ *Ibidem*

⁸⁹⁰ *Ibidem*

⁸⁹¹ *Ibidem*

⁸⁹² Alesse, *op.cit.*, p. 44

La temporaneità degli incarichi è stata criticata sin dagli esordi. alla luce della sua inconciliabilità con il rispetto dei canoni costituzionali, specie se essa viene collegata con il potere di scelta politica dei soggetti ai quali attribuire la titolarità delle funzioni dirigenziali, in particolare di quelle di livello più alto. In sostanza dalla temporaneità dell'incarico discende il pericolo della continua influenza del politico nell'adozione delle singole scelte gestorie da parte del dirigente. Quest'ultimo, al fine di essere confermato nell'incarico avrebbe potuto cedere facilmente all'indicazioni dell'organo politico, così da ledere il principio base della distinzione tra politica ed amministrazione⁸⁹³. La temporaneità degli incarichi dirigenziali, come elemento in grado di arricchire e rafforzare il tratto fiduciario tra autorità politica e personale dirigenziale è stata definita il punto «costituzionalmente più scabroso» dell'intera normativa sul conferimento degli incarichi a termine⁸⁹⁴.

Nonostante lo *spoil system* in Italia sia ancora una creatura *in fieri* il rapporto di lavoro relativo alla dirigenza statale, è stato oggetto di continue novelle da parte del legislatore . Il D.Lgs 80 è stato quasi del tutto abrogato dalla D.Lgs n. 165 del 2001 (cd T.U. del pubblico impiego). Importanti modificazioni al testo succitato sono state apportate dalla cd *legge Frattini*, e dalla L. 168/2005, che ha a sua volta modificato alcuni aspetti della *legge Frattini*. Questo solo per rimanere agli interventi legislativi più significativi.

La *legge Frattini* (legge 15 luglio 2002 n.145) ha innovato la disciplina della responsabilità dirigenziale, in quanto stabilisce che

⁸⁹³ Boscardi-Mainardi-Talamo *Dirigenza Area I* p. 154 in Alesse.,*cit.*

⁸⁹⁴ C. Pinelli *Ministri, dirigenti e amministrazioni. Uno sguardo costituzionale sulla nuova disciplina*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998 n.5 in Alesse.,*cit.*

Il mancato raggiungimento degli obiettivi, ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente[...]comportano, ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può inoltre, revocare l'incarico[...]ovvero recedere dal rapporto di lavoro[...] (art. 21 D.Lgs 165/2001)

Il disegno riformatore è finalizzato a realizzare un modello organizzatorio e di funzionamento della P.A. fondato su canoni di produttività e di controllo e di gestione, proprie del settore privato⁸⁹⁵. La legge *Frattini* mira proprio a favorire lo scambio di esperienze e l'interazione fra pubblico e privato. Il legislatore sembra privilegiare elementi soggettivi e oggettivi nel conferimento degli incarichi

Per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, valutate anche in considerazione dei risultati conseguiti con riferimento agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli altri atti d'indirizzo del Ministro. [...] (art. 19 comma 1 D.Lgs 165/2001)

Il *continuum* fra politica e burocrazia sta nel carattere fiduciario

Gli incarichi di funzione dirigenziale[...] i quali cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo (art. 19 comma 1)

Prima che il Testo Unico fosse novellato dalla "*Frattini*" la legge stabiliva che gli incarichi potessero essere confermati, revocati od altro entro 90 giorni dal voto di fiducia. Decorso tale termine gli incarichi per i quali non si erano provveduti si intendevano confermati alla loro naturale scadenza.

Dal confronto con le formulazioni giuridiche emerge chiaramente che la disposizione vigente stabilisce un meccanismo automatico a differenza della precedente che pur prevedendo la possibilità di una non conferma, imponeva alla pubblica amministrazione una scelta esplicita⁸⁹⁶.

L'eccessiva rigidità del meccanismo dettato dalla normativa ha fatto venire meno la necessità di una chiara assunzione di responsabilità da parte dell'organo di governo. La nuova disposizione sollevando il governo da qualunque obbligo di giustificazione delle sue decisioni ad un organo terzo, presenta aspetti di dubbia costituzionalità in relazione ai principi del giusto procedimento (contestazione

⁸⁹⁵ Alesse, *op.cit.*, p. 68

⁸⁹⁶ Alesse, *op.cit.*, p. 92

degli addebiti, diritto di difesa, obbligo di motivazione) e dal controllo giurisdizionale sulle decisioni amministrative⁸⁹⁷.

Il nuovo esecutivo, quindi è “sollevato in radice” da qualunque responsabilità, ed ha le mani del tutto libere rispetto alle scelte dei nuovi responsabili degli uffici di massimo livello. L’effetto caducante si realizza *ope legis* allo scadere dei 90 giorni, tecnicamente il governo in carica non è nemmeno responsabile. Tuttavia, nella sostanza, nel procedere a nuove nomine si compie un vero e proprio “*turn over*” dei dirigenti non “graditi”, a dimostrazione che la legislazione vigente segna il definitivo tramonto di un sistema caratterizzato da una dirigenza pubblica stabile e da un corpo politico transuente⁸⁹⁸.

Nel rapporto fra politica e alta burocrazia dunque il fattore tempo è centrale, perché può in maniera subdola giocare un ruolo nei rapporti di forza. Per questo è di assoluta importanza la durata temporale dell’incarico dirigenziale. Negli ultimi anni il legislatore è intervenuto diverse volte sul tempo. Attualmente viste le modifiche apportate dalla L. 168/05 apportate al T.U. la durata non può essere inferiore a 3 anni, e non può eccedere i 5 anni.

Nella versione originaria il D.Lgs. 165/01, stabiliva una durata minima di due anni, e una massima di 7 anni. La *legge Frattini* intervenne in modo assai discutibile, stabilendo durate massime diverse a seconda del tipo di dirigente, ma soprattutto non statui nessuna durata minima. La cancellazione del limite minimo di 2 anni, non poteva consentire ad un dirigente di esplicare con serenità i suoi compiti⁸⁹⁹. Sulla spinta della più intransigente dottrina giuspubblicistica, nel corso della stessa legislatura nella quale si è approvata la *legge Frattini*, si è provveduto a modificare le modifiche che questa aveva apportato.

Fra le modifiche importanti che la legge ha apportato al Testo Unico, ricordiamo l’abbandono del ruolo unico, e l’istituzione della vicedirigenza, figura professionale assimilabile a quella dei quadri (art 2095 c.c.) nel settore privato⁹⁰⁰.

In una materia così delicata si ripete in modo parossistico un vecchio vizio italiano. È fisiologico che qualsiasi legge dopo un certo periodo (medio-lungo)

⁸⁹⁷ *Ibidem*, pp. 92-93

⁸⁹⁸ *Ibidem*

⁸⁹⁹ *Ibidem* p. 95

⁹⁰⁰ *Ibidem* p. 111

venga quanto meno messa sotto osservazione, se ne verifichino gli effetti, e si apportino modifiche. Abrogazioni, modifiche, integrazioni continue, mettono in discussione la certezza del diritto, il bisogno di mantenere una ragionevole, tendenziale stabilità del quadro normativo complessivo. L'ordinamento viene ad essere sottoposto ad uno stress continuo causato dall'uso "congiunturale" o "occasionale" degli strumenti di normazione, la cui finalità, molto spesso è solo quella di soddisfare interessi politici di parte o quelli direttamente collegabili alla ricerca dell'allargamento del consenso elettorale⁹⁰¹.

Sulla temporaneità degli incarichi la dottrina non è univoca. La temporaneità degli incarichi risponde all'esigenza di assicurare al vertice politico la presenza di soggetti capaci, in grado di garantire la rispondenza dell'azione amministrativa alle linee di indirizzo politico ed amministrative precedentemente definite⁹⁰². Altri opinano che una cosa è avere un incarico a tempo indeterminato, suscettibile di cessazione (come avviene in altri paesi), altra cosa com'è nel caso dell'incarico del dirigente italiano, un incarico che nasce indebolito, perché temporaneo fin dall'inizio⁹⁰³. Cassese afferma: «la precarizzazione dei dirigenti pubblici, la cui sorte è ora legata doppiamente ai politici, ha rimesso nelle mani di questi ultimi la gestione amministrativa. Quale dirigente amministrativo non piegherà il capo dinanzi alle interferenze politiche nell'attività di gestione, se sa che, dopo pochi mesi o un anno, le sue sorti sono decise, senza controlli e senza dover motivare, dal politico di turno?»⁹⁰⁴.

⁹⁰¹ *Ibidem* pp. 148-149

⁹⁰² Valensise, *La dirigenza statale* p.118 To 2002 in Alesse, *cit.*

⁹⁰³ Cassese, *Dirigenti pubblici, il posto mobile non diventi precario*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 giugno 2002 in Alesse, *cit.*

⁹⁰⁴ Cassese, *Il rapporto tra politica e amministrazione e la disciplina della dirigenza*, in *Associazione Italiana professori di diritto amministrativo Annuario 2003, Titolarità pubblica e regolazione dei beni la dirigenza del pubblico impiego* Mi 2004 in Alesse *cit.*

La *vis* espansiva del meccanismo ideato dal legislatore dal 1998 è tale, che se un vertice politico può nominare propri fedeli, questi ultimi potranno a loro volta nominare altri fedeli a livelli inferiori su riflessi a pioggia e sulle selezioni future⁹⁰⁵. Particolarmente critico è lo studioso Alesse, il quale rivendica per primo la paternità della tesi in base alla quale il meccanismo introdotto dal D.Lgs 80/1998 tutto basato sul carattere fiduciario e personalistico dell'affidamento dell'incarico genera una grave dipendenza nell'ipotesi tutt'altro che accademica, in cui la *longa manus* dei ministri si estenda anche sulla dirigenza semplice (che maggiormente incarna il principio costituzionale dell'azione amministrativa), dal momento che è davvero ingenuo non ritenere che un dirigente, al quale sia stata promessa la nomina a direttore generale, non possa poi subire condizionamenti di natura politica in sede di conferimento di incarichi ai dirigenti inferiori, una volta ottenuta la nomina stessa⁹⁰⁶.

Il fenomeno degli *high fliers* (*infra* Parte prima Cap.I § 4), tipico della interazione pubblico-privato è entrato a pieno titolo nel sistema burocratico italiano.

Attualmente l'art. 19 comma 6 D.Lgs 165/2001

Gli incarichi[...]possono essere conferiti da ciascuna amministrazione entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli[...] e dell'otto per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia a tempo determinato[...]. Tali incarichi sono conferiti a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati con esperienza politica acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale o scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazione scientifiche o da concrete esperienze di lavoro maturate, anche presso amministrazioni statali, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato.[...]

⁹⁰⁵ Alesse *op. cit.*, p. 131

⁹⁰⁶ Alesse *Il lento è inarrestabile declino della dirigenza dello Stato* in *Giur. Cost.*, 2000 in Alesse *cit.*

Managers privati che entrano temporaneamente nella amministrazione statale a vario titolo, per portare quel “tocco in più” di efficienza, economicità, flessibilità è tipico degli USA (*amplius infra* Parte seconda Cap I § 10), del Regno Unito da alcuni decenni.

Anche in Francia il fenomeno non è sconosciuto anche perché in quest’ultimo caso i *grand commis*, come i *managers*, spesso sono usciti dalle stesse *écoles*. Proprio in Francia si parla di *pantouflage* per indicare il fenomeno di tecnocrati, professionisti che sono “paracadutati” dall’alto per volere di un politico potente in una posizione apicale, senza aver seguito una carriera dall’interno.

Senz’altro è bene che l’amministrazione si apra agli *outsiders*, e non rimanga un luogo per soli “addetti ai lavori”. Ma è cosa che può portare ulteriori patologie nel corpo tumefatto della burocrazia. Innanzitutto non possiamo nascondere i dubbi di carattere costituzionale dal momento che l’art. 97 comma 3 recita

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso salvo i casi stabiliti dalla legge

È d’uopo ricordare, a tal riguardo, che la giurisprudenza della Corte costituzionale è rigorosa nel controllare quelle normative che eludono la regola del pubblico concorso, che in quanto “meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci”, resta il metodo migliore per la provvista di personale da parte di ogni amministrazione pubblica chiamata ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità ed efficienza. Diverse sentenze hanno ristretto il campo della deroga al concorso pubblico (sent. 320/1997), praticamente eliminato il concorso interno (sent. 1/1999; 194/2002; 274/2003), in linea generale escluso la riserva totale dei posti (sent. 89/2003)⁹⁰⁷.

Naturale che si pensi ad una lesione del dettato costituzionale, ma soprattutto questo dilatarsi oltre misura del conferimento di incarichi dirigenziali a persone esterne all’amministrazione, seppur fondato su una previsione legislativa ha urtato la suscettibilità professionale della classe dirigente vincitrice di concorso⁹⁰⁸. Secondo dati diffusi dal Ministero della funzione pubblica e dalla Ragioneria dello Stato negli ultimi anni solo un dirigente su 3 è arrivato ai vertici della P.A. attraverso un concorso pubblico⁹⁰⁹.

⁹⁰⁷ Alesse, *op. cit.* pp. 136-137

⁹⁰⁸ *Ibidem*, p. 135

⁹⁰⁹ *Il Sole 24 Ore* 6 luglio 2005 p. 27 in Alesse *cit.*

Non è detto che le personalità *esterne* siano migliori di quelle *interne*, anche sotto il profilo della professionalità e dei requisiti richiesti, a tal proposito si ricordi quanto detto per il caso Guazzaloca nel prec. paragrafo. La procedura concorsuale risulta essere comunque la migliore, a patto che si possa parlare realmente di concorso pubblico.

I provvedimenti di cui abbiamo parlato, assai criticati in dottrina come nell'opinione pubblica, hanno tuttavia un loro retroterra culturale, fondato sulla critica dei concorsi e sulla insoddisfazione dei dirigenti. I concorsi vengono da taluni considerati come un ostacolo alla scelta dei migliori perché non riescono a verificare tutte le qualità e le attitudini e perché le commissioni giudicatrici non rispondono della bontà delle loro scelte⁹¹⁰. Da anni a parte i primi corso-concorsi, per dirigenti pubblici, e qualche concorso-fotografia riservato appunto a ben "fotografati" gruppi dipendenti delle singole amministrazioni (che però non sono veri concorsi), l'istituto del concorso è sparito. Ciò comporta problemi quali l'invecchiamento progressivo degli addetti del settore pubblico, in assenza dell'immissione di nuove leve; l'affossamento di ogni principio di tipo meritocratico. A questo punto che fare? In primo luogo, va superata la concezione che per cosiddette ragioni di ordine finanziario non si possono avviare le nuove leve nelle amministrazioni pubbliche. Di conseguenze bisognerebbe riaprire, perlomeno selettivamente il rubinetto dei concorsi, di quelli veri, basati su una selezione di tipo imparziale. Non sono certi questi gli sprechi da combattere nel settore pubblico⁹¹¹.

⁹¹⁰ P. Ichino *L'Ipocrisia del concorso* su *Corriere della sera* 21 nov. 2006 riportato in S. Cassese in *L'ideale di una buona amministrazione: principio del merito e stabilità degli impiegati* cit.

⁹¹¹ A. Monorchio-L.Tivelli, *Spoils system da rivedere con accordo bipartisan* in *Il Messaggero* 10 ottobre 2005 in Alesse, cit.

Privatizzazione spesso è sinonimo di depoliticizzazione. Se un ente pubblico, una industria di stato, passano al privato, i CdA, delle imprese saranno puniti o premiati a seconda se vi saranno utili da ripartire fra i soci, se il fatturato cresce oppure no. I vertici di una impresa non saranno appannaggio, ora di quel partito, ora di questo a seconda di come sia andata la consultazione elettorale. Viceversa la privatizzazione nella pubblica amministrazione ha sortito esattamente l'effetto opposto. Il contratto di diritto privato per le figure direttive nel lavoro pubblico, ha legato queste ultime alla politica dal momento che è la politica il loro "vero" datore di lavoro, visto che il lavoro può darglielo e può toglierlo. La privatizzazione del pubblico impiego ha politicizzato (ancor di più) il pubblico impiego. L'Italia di questo, di certo non aveva bisogno.

Lo *spoils system* italiano (o meglio «all'italiana»), ha fatto tornare la "voglia di pubblico", ma la "ripubblicizzazione" dell'impiego pubblico che interessi solo la "testa" dirigenziale e non anche il "corpo" impiegatizio produrrebbe una conseguenza davvero paradossale: un vertice "pubblicizzato" che dovrebbe gestire un personale "privatizzato" secondo *standard* manageriali. Una frammentazione dei regimi che risulterebbe esiziale per il buon andamento degli uffici⁹¹². Il ritorno al sistema di impianto pubblicistico, auspicato in nome della garanzia dell'imparzialità dell'azione amministrativa, non costituisce la panacea contro i mali che attualmente affliggono la dimensione regolativa della dirigenza pubblica, giacché, come ricordato dallo stesso Sabino Cassese nella vigenza del passato regime pubblicistico esisteva ugualmente il "patto scellerato" che legava vertici politici e dirigenti⁹¹³.

⁹¹² Alesse, *op. cit.* p. 139

⁹¹³ A. Zoppoli *La dirigenza pubblica rivisitata. Politiche, regolative modelli*, Na 2004 in Alesse *cit.*

5. *Conclusioni*

Chi scrive ha dato largo spazio alle critiche concernenti la privatizzazione del rapporto di lavoro relativo alla dirigenza, avendo questa regola destato grosse perplessità, ma al tempo stesso non possiamo raccontare di una “età dell’oro” vissuta dall’amministrazione italiana venuta improvvisamente a cessare, in virtù di una “americizzazione selvaggia”, perché sarebbe semplicemente falso.

Con le attuali disposizioni, in Italia paese dalla burocrazia inamovibile, si è realizzato uno *spoils system* si lasci passare il termine, più “feroce” dell’originale americano.

Questo non può farci dimenticare che in Italia l’alta burocrazia è stata quasi inamovibile.

La burocrazia è depositaria di valori, pratiche, conoscenze. Ovviamente in qualsiasi sistema politico, essa dispone di una quota parte di potere politico. Quando muta un regime politico, specie quando il mutamento avviene in modo violento, (guerra, rivoluzione, o *golpe*), la nuova *élite*, quella vincente, metta “nella stanza dei bottoni”, i suoi uomini, cioè porta nella dirigenza pubblica la “sua” burocrazia, “liquidando” la burocrazia del passato regime. Si fa una epurazione.

Dopo il 25 luglio del 1943, una serie di leggi talvolta contraddittorie, spesso di non eccelso livello tecnico, regolò quello che si presentava sulla carta come un vasto tentativo di realizzare la defascistizzazione dell’amministrazione. Nel ’44 fu

creato l'Alto Commissariato per l'epurazione⁹¹⁴, e poi vennero varati altri provvedimenti.

La legislazione sull'epurazione ebbe, in generale due difetti capitali: il primo fu la sua stessa farraginosità e ambiguità, che ne favorì sin dall'inizio un'applicazione parziale, contraddittoria e reticente; il secondo fu la resistenza che, da subito le nuove norme incontrarono nell'amministrazione e in gran parte dello stesso schieramento antifascista.

Almeno tra il '43 e il '46 la "macchina" dell'epurazione impegnò le energie di una larga parte dell'amministrazione, generando conseguenze psicologiche non trascurabili e lunghi strascichi giudiziari destinati a trascinarsi sino agli anni cinquanta. Ma si registra una lampante sproporzione di risultati: le pratiche effettivamente «iniziate», cioè istruite furono relativamente poche. Amplessima la cifra dei ricorsi, che si tradusse subito in un crescente accumulo di arretrato, sicché le vicende individuali si trascinarono per anni, con evidenti esiti di incertezza per la tranquillità dei singoli. In merito a giudizi portati a termine, emerge dalle statistiche disponibili, l'alta percentuale dei proscioglimenti, la bassissima percentuale di dispense dal servizio (il provvedimento più grave che si potesse adottare)⁹¹⁵. Il D.L. 48 del 1948, e la L. 326 del 1949 avrebbero messo sopra un definitivo sigillo⁹¹⁶.

L'epurazione fu dunque di pura facciata. La generazione di dirigenti dello Stato cresciuta nel periodo fascista non fu affatto decapitata, anche se produsse conseguenze su un piano che potremmo definire psicologico di gruppo⁹¹⁷.

⁹¹⁴ Guido Melis, *La Burocrazia* p. 57 Il Mulino 1998

⁹¹⁵ *Ibidem* pp. 58-59

⁹¹⁶ *Ibidem*

⁹¹⁷ *Ibidem* p.57

Un tratto di discontinuità si sarebbe potuto trovare nella costituzione.

Alla pubblica amministrazione la Carta non dedica troppo spazio. Di essa in senso stretto si parla nella seconda parte al Titolo III, Sezione II in soli due articoli.

Un primo principio attiene alla organizzazione dei pubblici uffici, contenuto all'art. 97 comma 1

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Si evince che l'organizzazione dei pubblici uffici in genere dev'essere determinata dalla legge formale, e che questi devono mirare al buon andamento e all'imparzialità. L'organizzazione amministrativa cioè da un lato deve adeguarsi alle «regole di buona amministrazione» e tendere a raggiungere la maggiore efficienza ed efficacia.

L'efficienza sta ad indicare che la pubblica amministrazione deve perseguire i fini (ed i risultati) ad essa assegnati dalla legge con un corretto e razionale impiego delle risorse (umane e finanziarie) di cui disporre. L'efficacia si valuta mettendo a raffronto i risultati ottenuti con gli obiettivi programmati⁹¹⁸.

I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione

Il comma 3 recita

Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

L'imparzialità dell'amministrazione (oltre l'efficienza) è poi tendenzialmente assicurata dal principio dell'art. 97 comma 3 a norma del quale

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

⁹¹⁸ Martines, *op.cit.*, p. 439

Il concorso è in linea teorica, lo strumento più valido per garantire la selezione dei più capaci; tale principio va integrato⁹¹⁹ con l'art 51 comma 1 Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche pubbliche elettive in condizioni di eguaglianza secondo i requisiti stabiliti dalla legge

Al di là di interpretazioni ed orientamenti, la neutralità dell'amministrazione è soltanto un mito, sorto è nutrito durante l'età liberale. La verità è che il potere politico ha sempre usato gli apparati pubblici per fini di parte e che l'amministrazione in ogni caso, è e fa politica⁹²⁰.

In sostanza la pubblica amministrazione viene concepita come semplice apparato esecutivo neutrale e imparziale e la si fa coincidere con l'insieme degli apparati ministeriali⁹²¹. Dall'altra non parlandone affatto, la Costituzione consentiva di proseguire la strategia delle amministrazioni parallele⁹²².

La qualità dell'alta burocrazia non migliorò nell'immediato dopoguerra. Caduto il fascismo i dirigenti del ministero avevano perso molto del loro prestigio, sia sociale che tecnico-professionale. Da quest'ultimo punto di vista vi fu il tramonto (per limiti di età) di quella generazione di alti burocrati che, pur guidando l'amministrazione nel periodo fascista, si erano formati nell'ultimo scorcio del regime liberale. Ad essi succedettero la generazione allevata dal fascismo (molto meno preparata e di mentalità fortemente autoritaria) e in parte anche la nuova leva entrata dopo la guerra (spesso reclutata in modo clientelare con ripetute "infornate" di avventizi poi stabilizzati per interventi di governo, dei quali restava tributaria). Si ebbe, anche per questo un calo delle capacità professionale della burocrazia e quindi, conseguentemente anche della sua autonomia dalla politica.

⁹¹⁹ *Ibidem* p. 442

⁹²⁰ *Ibidem* p. 464

⁹²¹ Gualmini, Capano, *La pubblica amministrazione in Italia*, p. 33 Il Mulino 2006

⁹²² *Ibidem*, p. 34

Cominciò allora l'infiltrazione nell'amministrazione dei partiti, che avrebbe dato luogo a favoritismi nelle carriere, talvolta a casi di corruzione, sempre a una crisi di efficienza⁹²³.

La forza politica che nel dopoguerra seppe meglio "gestire" la burocrazia fu la Democrazia Cristiana. Tra i dirigenti cattolici e le vecchie strutture dello Stato si venne a creare una vera e propria "affinità elettiva". L'élite politica cattolica, conoscendo poco la macchina dello Stato aveva bisogno della collaborazione della burocrazia. Sul piano elettorale, non sfuggiva alla DC la centralità dei ceti medi impiegatizi, nel blocco d'ordine anticomunista. La scelta di non sospingere il processo di attuazione costituzionale, ma anzi di rallentarne e graduarne l'intensità creò i presupposti per un'alleanza stabile con chi, come le burocrazie, proprio nella conservazione del vecchio ordine vede una condizione indispensabile al mantenimento del proprio specifico spazio di potere⁹²⁴.

Le politiche verso il pubblico impiego andarono stabilizzandosi verso uno schema che divenne tipico. Le spinte corporative, filtrate delle maglie del sindacalismo autonomo e più tardi di marca cattolica (CISL) trovarono risposte puntuali. In una vasta serie di leggi settoriali ognuno volta a garantire quel beneficio di carriera (irrefrenabile si rivelò la richiesta di progressione automatica) o economico.

Due leggi per tutte simboleggiarono tutto questo: la cd legge Pitzalis (928 del 1959) e la legge Fanfani (1143 del 1961)⁹²⁵.

Continuità. Questa fu la caratteristica tanto in senso giuridico tanto in senso sociologico, che contraddistinse i rapporti fra la burocrazia e la politica, fra

⁹²³ Melis, *op.cit.*, p. 64

⁹²⁴ *Ibidem* p. 65

⁹²⁵ *Ibidem*

l'amministrazione e la società, nonostante la politica della riforma amministrativa, riceva una consacrazione ufficiale.

Numerose furono le commissioni istituite per riformare la macchina dello Stato, ma le riforme non si videro.

Dopo la liberazione Ivanoe Bonomi decise di creare una commissione presieduta da Ugo Forti (docente universitario a Napoli). La commissione offrì un importante contributo allo studio dell'amministrazione sebbene non vennero in concreto seguite le proposte.

Nel gennaio 1950 viene, poi, costituito un apposito ufficio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (affidato alla responsabilità di un Ministro senza portafoglio), poi denominato Ufficio per la riforma dell'amministrazione, antesignano dell'odierno Dipartimento della funzione pubblica. Il nuovo organismo si sarebbe presto identificato con la figura del sottosegretario che ne ebbe dal 1951 al 1955 la responsabilità, Roberto Lucifredi. Accanto a lui ruotava un gruppo forte di una ventina di giovani funzionari. Questo *pool* cercò di trapiantare nell'amministrazione tecniche organizzative e metodi di lavoro della moderna scienza dell'organizzazione di matrice anglosassone: uffici di studio e di propulsione, analisi di costi e dei tempi di esecuzione amministrativa, corsi di formazione del personale, razionalizzazione delle tecniche di lavoro, ecc. L'ufficio ebbe indubbiamente un ruolo importante, ma più sotto il profilo della elaborazione che non di quello delle realizzazioni, dove finì per soccombere di fronte alle forti resistenze.

La stessa legge delega per l'emanazione delle norme relative al nuovo stato giuridico dei dipendenti statali risultò contraddittoria. Il successivo T.U. 10

gennaio 1957, n. 3, fu assai meno incisivo di quanto si aspettassero i riformatori dello *staff* di Lucifredi, limitandosi a disegnare 4 carriere (direttiva, di concetto, esecutiva e ausiliaria), senza accogliere la proposta di introduzione del “grado funzionale”⁹²⁶. Lo statuto si discostò poco dalla precedente riforma De Stefani, e pochissimo dallo statuto giolittiano del 1908. Si confermano le rigide gerarchie e il criterio “aureo” dell’anzianità per le promozioni⁹²⁷, unica innovazione di riguardo, l’attribuzione ai direttori generali del potere di adottare atti vincolanti di competenza dell’amministrazione (art 155)⁹²⁸. Il tutto in un quadro più democratico e garantista per il lavoro pubblico.

Continuità non solo giuridica ma anche sociologica si è detto. In un Italia che stava cambiando – sono gli anni del boom economico, un paese che da agricolo si trasformava in industriale – al giovane operaio, o all’imprenditore si contrapponeva il ministeriale romano, “graffiacarte”, tendenzialmente uomo d’ordine. Meridionale e laureato in legge, che rafforzava ulteriormente l’impronta esasperatamente formalistica, per il quale il principio di legalità dell’azione amministrativa degradava nel culto dell’applicazione letterale della norma e i valori costituzionali restavano inesorabilmente ai margini, sacrificati sovente all’idolatria della circolare e dell’ordine di servizio. Quanto all’età gli anziani prevalevano nettamente sui giovani⁹²⁹. Il tema della riforma amministrativa mai abbandonato, non si era concretizzato in nessun atto normativo, sebbene negli anni ’60 ancor più degli anni ’50, complice un paese più moderno – quindi ancora più “scollato” con la sua burocrazia – fu al centro del dibattito politico. Negli anni

⁹²⁶ C.Silvestro E S. Bono *Lineamenti di storia dell’amministrazione italiana*

⁹²⁷ Melis, *op.cit.*, p. 69

⁹²⁸ Alesse *op. cit.* p. 13

⁹²⁹ Melis, *op.cit.*, pp. 68-69

sessanta, il tema della riforma amministrativa si legò con quello della programmazione economica. Il centro-sinistra iniziò tra grandi speranze, ma subito vennero in luce le contraddizioni che lo avrebbero presto immobilizzato. I repubblicani di Ugo La Malfa, alcuni esponenti della sinistra cattolica come Pasquale Saraceno, capo storico dell'IRI, e giovani funzionari innovatori raccolti nel ministero del Bilancio e della Programmazione (che Antonio Giolitti considerava il *brain trust* della nuova politica economica) tentarono di attuare le riforme, ma larga parte della D.C. appoggiandosi all'*establishment* economico resistette⁹³⁰. Varie furono le ipotesi elaborate dalla Commissione Medici (1962-64), senza, tuttavia, approdare a risultati significativi

L'estraneità della burocrazia rispetto alla società era un dato incontrovertibile. La «democrazia amministrativa», il pluralismo, il decentramento furono il fulcro di molti dibattiti dell'epoca.

Negli anni '70 fu finalmente affrontato il problema della dirigenza. La questione era ormai più che matura, dopo che una grave crisi di *status* e di prestigio sociale aveva eroso sin dal dopoguerra l'identità e la consapevolezza di sé degli alti funzionari dello Stato⁹³¹.

Da questo momento in poi sono almeno tre i provvedimenti che meritano attenzione, poi verranno le riforme dei giorni nostri.

- d.P.R. n. 748 *Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo.*

Il Governo emanava una normativa che articolava la nuova dirigenza statale in 3 qualifiche gerarchicamente ordinate: primi dirigenti, dirigenti superiori e dirigenti generali. A ciascun livello dirigenziale furono attribuiti non solo compiti di direzione di uffici (oltre a quelli ispettivi e di studio e di ricerca), ma anche, e soprattutto, effettivi ed autonomi poteri di decisione nel quadro delle direttive generali e dalle priorità stabilite da ciascun ministro (artt. 2 e 3 comma 1). A questi poteri venne fatta corrispondere una precisa responsabilità dirigenziale collegata sia all'osservanza

⁹³⁰ *Ibidem* p. 70

⁹³¹ *Ibidem* pp. 72-73

degli indirizzi emanati dal governo e dal ministro competente, sia al conseguimento dei risultati dell'azione degli uffici a cui sono presupposti i dirigenti stessi. (art 19). In sede di controllo gerarchico dell'intera attività dirigenziale, venne previsto, infine, che i provvedimenti adottati dai dirigenti nell'ambito delle rispettive competenze potessero essere rimossi dal ministro competente mediante l'esercizio discrezionale del potere di annullamento, revoca o riforma dei provvedimenti stessi⁹³².

Il d.P.R. n. 748 isolò la parte superiore della carriera direttiva dando così corpo alla dirigenza: ci si proponeva in questo modo di creare un corpo non esecutivo, con proprie responsabilità, a somiglianza delle aziende private (ed anche dagli analoghi corpi esistenti nella P.A. di altri paesi). Il presupposto era che l'indirizzo amministrativo venisse nettamente distinto da quello politico: al ministro sarebbero dovute spettare solo il compito della determinazione delle direttive generali; al dirigente la loro attuazione, ma con un ampio margine di discrezionalità nell'organizzare modi e mezzi necessari al risultato.

Nella sua ispirazione la legge avrebbe voluto evidenziare ruolo e funzioni della dirigenza creando una sorta di *élite* di alti funzionari dotati di larga autonomia, prestigio sociale e professionale.

Negli anni successivi, ci si rese conto della sostanziale inattuazione della disciplina del 1972⁹³³. Il nuovo modello di rapporti tra organi di direzione politica ed organi di direzione amministrativa conteneva in sé alcuni difetti⁹³⁴. Il potere decentrato ai dirigenti era limitato da limiti ed eccezioni che una circolare dell'Ufficio riforma della Presidenza del Consiglio si incaricò subito di rammentare. Altri difetti vi erano nella frammentazione della dirigenza e in alcuni concorsi legati a requisiti di anzianità più che al merito⁹³⁵.

Queste incongruenze potevano essere migliorate nel tempo, e comunque potremmo definirli dettagli, nella lettera di una legge il cui spirito era giusto. Se la riforma non è stata implementata, questo è dovuto a motivi storici e politici.

Per radicare nell'ordinamento una figura forte di dirigente pubblico mancavano troppe condizioni preliminari: non esisteva, innanzitutto quella tradizione storica che aveva prodotto lo stesso risultato in Francia (dove la *haute fonction* si

⁹³² Alesse *op. cit.* pp. 15-16

⁹³³ Melis, *op.cit.*, p. 73

⁹³⁴ Alesse *op. cit.* p. 16

⁹³⁵ Melis, *op.cit.*, pp. 77-78

radicava nella secolare storia della borghesia degli uffici e dei suoi antichi rapporti con l'assolutismo regio) o in Inghilterra (dove il *Civil Service* aveva conquistato sin dall'Ottocento un ruolo incisivo nel gioco dei poteri costituzionali)⁹³⁶.

Specie nel dopoguerra la dirigenza dello Stato aveva intessuto un rapporto di subordinazione nei confronti della politica che era andato divenendo tanto più condizionante quanto meno era stata capace di trovare in sé stessa, nella propria capacità professionale la capacità di resistere⁹³⁷.

Si è accennato (*supra*) ad una circolare che metteva l'accento sui limiti che la (neo)autonomia dei dirigenti incontrava. L'alta burocrazia non si oppose minimamente all'applicazione riduzionistica della legge, poco abituata com'era per cultura e formazione ad assumersi responsabilità, trovò comodo continuare a trincerarsi dietro l'obbedienza gerarchica piuttosto che impadronirsi dei nuovi poteri⁹³⁸.

Le intenzioni della riforma sono state tradite nell'attuazione pratica del comportamento della classe dirigente, che non ha avuto la capacità o la volontà di sottrarre alla classe politica quei poteri che essa deteneva e che il d.P.R del '72 ha ad essa sottratto. Si può dire che la dirigenza ha preferito un atteggiamento di mera esecuzione di ordini o indicazioni puntuali dei vertici politici delle amministrazioni. In sostanza la classe dirigente ha accettato lo scambio "sicurezza-potere", cioè ha rinunciato ad esercitare i poteri amministrativi e di gestione attribuiti in cambio della esenzione da responsabilità ossia della "copertura" del loro operato, da parte di vertici politici e della non eccessiva

⁹³⁶ *Ibidem*, p. 74

⁹³⁷ *Ibidem*

⁹³⁸ *Ibidem*, p. 73

interferenza degli organi politici sulla loro carriera e sicurezza di *status*⁹³⁹. Il tentativo di creare un élite amministrativa autonoma e responsabile si dimostrò piuttosto fallimentare⁹⁴⁰.

Alla crescita della sindacalizzazione del pubblico impiego e della assimilazione di quest'ultimo a quello privato si devono due importanti provvedimenti dei primi anni ottanta: l'introduzione delle *fasce funzionali* (L.312/80) e la legge-quadro sul pubblico impiego (93/1983).

- *Fasce funzionali* (L.312/80)

Ad ognuna delle fasce funzionali corrispondeva un livello retributivo. Conseguentemente vennero abolite le promozioni e fu prevista nella stessa qualifica una progressione solo economica e secondo classi e scatti periodici. Il passaggio da una qualifica all'altra veniva consentito solo attraverso la partecipazione ad un concorso pubblico con aliquote di posti riservati a favore del personale della qualifica inferiore in possesso dei prescritti requisiti⁹⁴¹.

La filosofia della legge era stata quella di omogeneizzare le troppe posizioni giuridiche e i troppo frammentati trattamenti economici esistenti, ricompattando l'intero settore pubblico secondo grandi fasce (inizialmente 8) orizzontali (le qualifiche appunto), basate sulle funzioni effettivamente svolte. Ciò doveva portare nelle intenzioni del legislatore al superamento del modello gerarchico destefaniano. Ad ogni funzione sarebbe corrisposta una qualifica, ad ogni qualifica un livello iniziale di retribuzione, destinato a crescere in virtù di scatti periodici⁹⁴².

In realtà l'attuazione delle legge diede risultati esattamente opposti a quelli previsti. Innanzitutto, al momento dell'inquadramento dei dipendenti in servizio alle nuove qualifiche si registrò una specie di collettivo avanzamento di carriera, dimostrando la sostanziale impossibilità dei responsabili politici ed amministrativi di resistere alle pressioni dei dipendenti delle quali, peraltro le confederazioni sindacali si facevano decise portatrici⁹⁴³.

- legge-quadro sul pubblico impiego (93/1983).

La legge quadro del 1983, portò delle assolute novità, su di un terreno comunque preparato da tempo. La legge regolava la contrattazione collettiva del pubblico impiego fatta eccezione per dirigenti ed altre categorie). Per il resto la legge si applicava per la prima volta in modo unitario a

⁹³⁹ F.Cala' *Il dirigente della pubblica amministrazione* Roma 2006 in Alesse *cit.*

⁹⁴⁰ Gualmini-Capano, *op.cit.*, p. .50

⁹⁴¹ Alesse *op. cit.* p. 17

⁹⁴² Melis, *op.cit.*, p. 85

⁹⁴³ Gualmini-Capano, *op.cit.*, p. .50

tutte le amministrazioni: Stato, amministrazioni statali, autonome, regioni ordinarie e a statuto speciale, enti locali, enti pubblici non economici⁹⁴⁴.

Fondamentale è la distinzione operata tra materie disciplinate dalla legge, e materie disciplinate dal contratto collettivo.

La legge dello Stato avrebbe continuato a normare alcune materie ritenute strategiche dal legislatore quali lo *status* giuridico dei dipendenti e l'organizzazione degli uffici. Il trattamento economico era demandato al contratto collettivo di lavoro.

Tale legge intendeva responsabilizzare le organizzazioni sindacali, riconoscendo un ruolo primario alla contrattazione collettiva.

Nel concreto va posto l'accento sulla pratica realizzazione dei fini perseguiti e che non hanno dispiegato gli attesi effetti, in quanto la legge in questione manifesta una sua intrinseca contraddittoria precarietà, specie per l'oscillazione fra conservazione dello *status* di pubblico dipendente – materia riservata alla legge – e contrattualizzazione del trattamento economico realizzato attraverso una procedura comunque “rigida” tra trattativa, autorizzazione a firmare, ricezione dei decreti presidenziali ed attività di controllo da parte della Corte dei conti. Anche per le materie interessate dal fenomeno contrattuale, il contratto collettivo non era autosufficiente, ma entrava in vigore solo dopo il suo recepimento in determinazioni unilaterali adottate all'uopo dalla pubblica amministrazione. Non era neanche escluso un rifiuto del recepimento e di conseguenza l'azzeramento delle determinazioni raggiunte in sede contrattuale.

Si materializzava anche nelle suddette materie la tendenza a ricorrere allo strumento legislativo con la realizzazione di una microlegislazione a pioggia ed una contrattualizzazione con connotati più politici che sindacali e con sbocco verso un'amministrazione più consociativa del personale⁹⁴⁵.

Nel nostro, di sicuro non esauriente, *excursus* nella storia burocratica della Repubblica, abbiamo descritto già alcuni fallimenti legislativi. Il d.P.R. sulla dirigenza del 1972, e la legge sulle qualifiche funzionali del 1980, non erano provvedimenti sbagliati, né erano testi scritti male. E' mancata la volontà politica, e soprattutto nel primo caso l'interesse dell'alta burocrazia nel dare attuazione ai buoni propositi. Diverso è il discorso per la legge-quadro del 1983. Il testo designava uno strano sistema misto, dove alle forme privatistiche della contrattazione collettiva si accompagnava la natura pubblicistica della forma necessaria a dare efficacia ai contratti, cioè a dire un provvedimento regolamentare. Un curioso irocervo dagli effetti dubbi se già appena dopo la sua approvazione alcuni insigni giuristi ne dibattevano la natura in modo assai problematico definendola «una tigre di carta»⁹⁴⁶.

⁹⁴⁴ Melis, *op.cit.*, p. 85

⁹⁴⁵ Alesse *op. cit.* pp. 18-19

⁹⁴⁶ Gualmini-Capano, *op.cit.*, pp. 48-49

In aggiunta alle numerose commissioni per riformare la burocrazia, e alle leggi descritte in questo e nei precedenti paragrafi, L'Italia ha avuto anche i suoi *Rapporti*. Ricordiamo il «*Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*». L'autore Massimo Severo Giannini è stato uno dei più grandi amministrativisti italiani, ministro della funzione pubblica alla fine degli anni '70 nel governo Cossiga.

Il *Rapporto Giannini* ricevette tanti elogi ma nessun seguito, tanto che l'autore poteva essere considerato una specie di visionario lucido nella sua follia⁹⁴⁷.

Rodotà su "*La Repubblica*" ha scritto che il *Rapporto* rappresenta «ancora oggi un riferimento indispensabile che inquieta la cattiva coscienza di una classe politica che non seppe cogliere l'occasione offerta da uno dei nostri più lungimiranti riformatori»⁹⁴⁸.

Possiamo solo sottolineare alcuni aspetti trattati in questo straordinario documento per la storia dell'amministrazione italiana.

M.S. Giannini si sofferma sull'esigenza di un ridimensionamento delle norme che toccano l'amministrazione e della loro tecnicizzazione, in modo da evitare quei fenomeni di rifiuto che impediscono la stessa attuabilità dei nuovi precetti o li fanno considerare del tutto formali (leggi manifesto)⁹⁴⁹.

Collegato alle tecniche di amministrazione è il problema delle analisi di attuabilità amministrativa delle leggi, che da noi ha particolare rilievo per l'abbondanza delle grida in forma di legge del Parlamento o delle regioni. Il problema ha, altrove, soluzione o nella vigenza di una norma non scritta che impone la verifica preventiva di attuabilità di ogni progetto di legge, o nell'esistenza di un ufficio del Governo che procede alla verifica [...] ⁹⁵⁰

Veniva altresì sottolineata l'importanza della disciplina dei procedimenti e l'intento di rendere meno gravoso agli amministrati l'accesso agli uffici e servizi resi dall'amministrazione⁹⁵¹.

⁹⁴⁷ Così si è espresso Onorato Sepe Presidente onorario della Corte dei conti Capo di gabinetto al tempo in cui Giannini era ministro. in *La riforma della pubblica amministrazione nell'opera e negli studi di Massimo Severo Giannini* Riv. trim. di Scienza dell'Amministrazione n. 3 1999

⁹⁴⁸ *Ibidem*

⁹⁴⁹ *Ibidem*

⁹⁵⁰ Massimo Severo Giannini, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato* al punto 2.7 L'attuabilità amministrativa delle leggi

⁹⁵¹ Sepe, *cit.*

Per lo studio e la determinazione delle tecniche di amministrazione e, correlativamente, degli *standards* lavorativi o degli indicatori di produttività per la continuità dell'azione di aggiustamento permanente e di correzione degli elaborati, occorre che le amministrazioni si muniscano di uffici di organizzazione [...]conferendo altresì agli uffici medesimi funzioni di difensore civico, ossia di intervento su sollecitazioni di cittadini e di enti. [...]⁹⁵².

Particolarmente approfondito era stato l'approccio ai problemi del personale, senza sfuggire all'interrogativo concernente la possibilità di una razionalizzazione del rapporto di lavoro con adeguate aperture ai concetti di rapidità, efficienza, efficacia, economicità, evitando la barriera del burocraticismo, con la previsione di una formazione ed un aggiornamento adeguati, ed aprendosi anche a prospettive di privatizzazione del rapporto e ad una differente qualificazione dell'opera dei dirigenti. Altro tema aperto ad una meditata riflessione è quello dei controlli per i quali appare fondamentale oggi preoccuparsi di verificare quali siano ripetitivi o superflui e quali veramente necessari ed utili⁹⁵³.

Negli anni '90, il luminaire dell'amministrazione Sabino Cassese, ministro del governo Ciampi, redigeva il celebre *Rapporto*, il cui scopo dichiarato era:

Presentare un inventario dei principali problemi delle pubbliche amministrazioni per riportarle al centro della «questione costituzionale»⁹⁵⁴

Cassese fissa alcuni punti in forma di decalogo, e al *primo* afferma:

[...]Anche per i servizi collettivi il «consumatore è sovrano»[...]

Vengono citate esperienze straniere, (in cui è stato dato conto in questo lavoro), nella redazione di statuti che tutelano la posizione dei cittadini nei confronti dei rispettivi *civil service (charterism)* lamentando il ritardo italiano.

[...]Nel Regno Unito, nel 1991, il Governo ha adottato il «*Citizen'Charter*» che definisce gli «standards» dei servizi e i corrispondenti diritti dei cittadini[...] Anche negli Stati Uniti d'America, [...] è stato presentato un «*Government Performance and Result Act*» che richiede alle amministrazioni di adottare «performance plans» [...] in Italia, quella carta dei diritti che va sotto il nome di

⁹⁵² *Rapporto Giannini, cit.*,

⁹⁵³ Sepe, *cit.*

⁹⁵⁴ «*Rapporto Cassese*» Introduzione

legge generale sul procedimento amministrativo (7 agosto n. 241) è inapplicata o dimenticata dalle amministrazioni e persino dai cittadini che dovrebbero valersene. [...] Il rapporto Giannini non ha avuto seguito⁹⁵⁵.

Cassese lamenta la burocratizzazione della vita degli utenti parlando di «ammministrativizzazione» della vita quotidiana.

Anche la diffusione della cultura burocratica è indice di cattivo funzionamento. Il fatto che tanti cittadini conoscano nei dettagli i percorsi tortuosi dell'attività amministrativa e siano esperti del labirinto funzionale [...] dell'amministrazione, non è effetto della trasparenza, ma della «supplenza» alla quale il cittadino è costretto nei confronti della pubblica amministrazione⁹⁵⁶.

Una parte del *Rapporto* concerne l'elefantiasi legislativa di cui l'Italia è affetta

Nel 1990 in Francia erano in vigore 7325 leggi. In Germania [...] 5587. In Italia la stime oscillano tra le 100 mila e le 150 mila. In Francia si lamenta l'inflazione legislativa cosa dovremmo fare noi?

Le amministrazioni sono vittime dell'eccesso di leggi. Ma esse ne sono anche responsabili. [...] Le burocrazie adoperano le leggi per porsi al riparo: restie all'assumere responsabilità, adoperano le leggi per regolare anche aspetti minuti, [...]. In tal modo le burocrazie si pongono al riparo [...] dei giudici. Paradossalmente, in tal modo, le burocrazie tentano di autogovernarsi attraverso le leggi, ma finiscono per consentire al corpo politico molte «incursioni» nell'area amministrativa.

L'inflazione normativa produce un primo effetto: costringe le amministrazioni pubbliche a moltiplicare il ricorso al legislatore: più alto è lo «stock» di norme in vigore, più frequente sarà la richiesta amministrativa di altre norme, per potere derogare alle prime, o correggerle o adattarle, o semplicemente aggiornarle. Ciò produce duplicazione e sovrapposizione di norme sulle stesse materie.

[...] L'iperregolazione produce intersezioni [...] ogni ufficio è costretto a costretto a «dialogare» con ogni altro ufficio, invece che con i cittadini[...]⁹⁵⁷.

Alcuni auspici dei due grandi amministrativisti italiani, sono stati accolti, ma i documenti di questi autori rimangono lì, come «pietre miliari». Il *Rapporto Giannini* e il *Rapporto Cassese*, non hanno avuto ad esempio il peso che hanno avuto il *Rapporto Fulton* e soprattutto il *Rapporto Northcote-Trevelyan*, che ha rappresentato la «spina dorsale» della burocrazia *british* per più di un secolo quasi fino ad oggi.

⁹⁵⁵ *Ibidem*

⁹⁵⁶ «*Rapporto Cassese*» La soddisfazione dei cittadini per il servizio reso dalle pubbliche amministrazioni

⁹⁵⁷ «*Rapporto Cassese*» L'inflazione normativa e le pubbliche amministrazioni

Il resto è storia degli ultimi dieci anni.

La riforma della burocrazia conosce una poderosa ripresa con le cd *leggi Bassanini*.

Bassanini uno (L. 59), *Bassanini due* (L. 94), *Bassanini tre* (L.127), tutte del 1997.

Da esse a cascata sono derivati per lo più decreti delegati, su un amplissimo ventaglio di materie⁹⁵⁸.

In generale si riconosce un effetto positivo di questa legislazione sugli utenti specie per quanto riguarda la semplificazione

Si pensi solo alla autocertificazione, prassi in Italia attuata solo con le *leggi Bassanini*, benché la prima legge sull'autocertificazione fosse del 1968.

Da quella stagione riformatrice è nato anche il D.Lgs 80/1988,

recante: “*Nuove disposizioni in materia di organizzazione di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell’art 11 comma 4 della legge 15 marzo 1997 n 59*”

che determina l’assoggettamento dei dirigenti dello Stato al regime privatistico del rapporto di lavoro⁹⁵⁹ che ha comportato effetti assai discutibili nelle relazioni fra politica e amministrazione. Nel solco tracciato dalle *leggi Bassanini (supra)* è introdotto lo *spoils system* in Italia, rafforzato con le modificazioni apportato durante i governi Berlusconi dei primi anni duemila, con qualche timido passo indietro nel corso della stessa legislatura (vedi prec. paragrafo L. 168/05). Le altre riforme “anglosassonesi” importate le abbiamo descritte nei precedenti paragrafi (*authorities, agencification, società private di Jobcenter, ecc.*

Non vi è stata “guarigione” per un'altra patologia “storica” della burocrazia – e della società italiana – ovvero la corruzione, neanche dopo l’ondata “moralizzatrice” degli anni ’90.

⁹⁵⁸ Melis, *op.cit.*.

⁹⁵⁹ Alesse, *op.cit.*. p.43

Secondo i dati riportati da *Transparency International*, autorevole Ong internazionale con sede a Berlino, forniti da esperti (agenzie di valutazioni del rischio e analisti di ciascun Paese) L'Italia scende dal 40° al 45° posto (su 163 Paesi) nella graduatoria mondiale della "percezione" della corruzione (Cpi nell'acronimo inglese) preceduta subito sopra da Malaysia e Corea del Sud, ma persino da Uruguay (28°), Bhutan (32°), Botswana (37°). Per capirci Il Regno Unito è 11°, gli USA 20°⁹⁶⁰.

Abbiamo riportato le principali tappe della storia burocratica italiana, in modo più che sommario. Non era certo l'approfondimento della dirigenza italiana nell'Italia repubblicana, l'oggetto di questa tesi.

Il nostro compito è stato di investigare, di descrivere la politica e le burocrazie dei paesi di lingua inglese. Dal momento che "l'angloamericizzazione" del proprio modello di lavoro pubblico (ma anche del proprio modello socio-economico) è stata ed è, una tendenza mondiale, come già si è avuto modo di dire, cerchiamo di capire se questo modello "vincente" (ciò non sta a significare buono di per sé), sia adatto al contesto italiano.

D'altra parte quando l'Italia ha voluto imitare modelli reputati a noi più vicini, le cose non sono andate meglio, basti pensare alla Scuola Superiore Pubblica Amministrazione. Istituita nel 1957 anche sulla scorta dell'esempio francese dell'ENA, non è mai stata quella fucina di talenti di cui l'amministrazione, ma diciamo l'intera nazione avrebbe avuto bisogno. Di conseguenza non ha mai goduto neanche lontanamente del prestigio dell'ENA, o delle altri *écoles* d'Oltralpe, avvolte quasi da una atmosfera leggendaria. Questo perché l'Italia non ha il *background* storico-culturale della Francia.

La questione che a questo punto si pone è la seguente: andare avanti o tornare indietro?

⁹⁶⁰ *Corruzione nel mondo: L'Italia scivola al 45° posto* da "il Sole 24 ore" del 6 novembre 2006
I dati e le ricerche sono altresì ricavabili dal sito internet www.transparencyinternational.it

Dobbiamo continuare ad imitare i modelli anglosassoni, o dobbiamo ingranare la retromarcia con una ripubblicizzazione della dirigenza come qualcuno sostiene apertamente ?

In conclusione possiamo dire avanti adagio. Di sicuro molto va imitato di quel mondo; flessibilità, responsabilità certa mobilità delle classi dirigenti (politici, burocrati, ma anche imprenditori) e l'attenzione che in quei sistemi si dà alla meritocrazia.

Il "peso" che si dà alla meritocrazia in quei paesi è ben maggiore, perché la cultura è diversa. Il termine «*meritocracy*» fu coniato dal sociologo laburista inglese Micheal Young che spiegò con "l'equazione del merito", cosa fosse la meritocrazia stessa.

$I + E = M$ L'intelligenza I e l'*effort* (lo sforzo, l'impegno) danno come risultato finale il merito M che può essere diversamente riconosciuto da chi dirige

Secondo Roger Abravanel (uno che di pubblica amministrazione s'intende, master in *business administration* all'Insead di Fontainebleau, consulente di aziende italiane e multinazionali in Europa, America ed Estremo Oriente, attualmente consigliere di amministrazione di varie aziende e *advisor* di fondi *Private Equity* in Italia e all'estero) l'unica soluzione per evitare che il declino italiano prosegua è far ottenere il potere a chi ha merito. Per far sorgere il merito nella nostra società, ecco le quattro proposte conclusive lanciate nel suo libro⁹⁶¹

1. Un'iniezione di merito nella P A.
2. Test nazionali standard per creare l'eccellenza nel sistema educativo.
3. Una *Authority* per sbloccare l'economia.
4. Una *affirmative action* per portare le donne migliori nei consigli di amministrazione delle imprese.

⁹⁶¹ Roger Abravanel, *Meritocrazia 4 proposte concrete per valorizzare il talento e rendere il nostro paese più ricco e più giusto* prefazione F. Giavazzi pp. 380 Garzanti 2008

Per sbloccare un'economia che stagna da più di vent'anni, è indispensabile valutare e valorizzare il talento nella scuola e nell'università, negli enti pubblici e nelle imprese. È necessario restituire ai consumatori e ai cittadini un ruolo centrale. È drammaticamente urgente aumentare le opportunità per le donne e i giovani.

Il suo saggio ci invita al cambiamento culturale necessario per rispondere alle sfide del nuovo millennio. La nostra classe dirigente non potrà ignorarlo.

Lo sappiamo tutti, il nostro è il paese delle raccomandazioni, delle clientele, delle famiglie, delle caste, delle corporazioni, delle oligarchie, delle mafie. Un solo dato: l'Italia è la società più ineguale dell'Occidente. Ha grandissime disuguaglianze tra ricchi e poveri (come gli USA) e al tempo stesso è uno dei paesi con la minore mobilità sociale: i poveri da noi restano poveri per sempre e in maniera ineluttabile. Questo sistema sta provocando danni gravissimi al paese, che perde ogni giorno posizioni in uno scenario globalizzato sempre più competitivo: da almeno 15 anni in Italia la ricchezza aumenta meno che negli altri paesi sviluppati. Ma come possiamo rimettere in moto una società così statica? Come sfidare una casta politica ancora legata agli schemi di un'economia industriale, quando siamo ormai diventati da tempo un'economia di servizi? La soluzione per Abravanel arriva da realtà più dinamiche ed efficienti della nostra, a partire da USA e Inghilterra⁹⁶².

La meritocrazia come componente valoriale primaria di una comunità, trova il suo *humus* nel terreno socio-religioso di quelle società. Weber ne “*L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*” dimostrava che “l'ansietà di salvezza” dei calvinisti faceva loro interpretare il successo nella vita terrena come il segno della predestinazione: Dio li aveva scelti per essere salvati.

Questo non può essere dimenticato per l'Italia che è il paese della cattolicità

La meritocrazia è dunque un fatto culturale, con enormi risvolti etici, politici ed economici.

⁹⁶² *Ibidem*

Non tutti sono così propensi ad “abbracciare” questi modelli stranieri, per alcune ricadute negative quali ad esempio l’instabilità lavorativa.

La “precarizzazione” del lavoro è termine su cui bisogna intendersi. La precarizzazione è di per sé fenomeno negativo, in quanto ogni essere umano ha bisogno di un quadro di stabilità per la propria vita. Ma la lotta al precariato non può significare quello che troppe volte il posto nel pubblico impiego in Italia ha rappresentato, ossia una sinecura. Alla giusta stabilità, deve fare da bilancia la responsabilità, dando seguito dove vi è necessità - e con le dovute garanzie, sia ben chiaro – al licenziamento, il grande tabù del lavoro pubblico.

La stabilità deve essere il quadro di riferimento ma la *tenure* è un diritto, non un privilegio. Diritto che non può essere rivendicato da parte di un impiegato né tantomeno da un funzionario, se questi non ha tenuto una condotta appropriata. Questa è la linea che l’Italia deve seguire. Ma al momento il paese è intrappolato in un equivoco *quid medium*.

Questo dicasi anche per l’alta burocrazia. Non vogliamo ripeterci, ma lo *spoils system* in Italia rischia di rafforzare a dismisura le forme di collateralismo fra la politica e i massimi livelli dirigenziali, acuendo una situazione di sudditanza psicologica di questi ultimi. La durata limitata degli incarichi dirigenziali non mette in condizioni il dirigente di operare al «servizio della nazione». La ragione è del tutto evidente: il rapporto fiduciario con il potere politico contamina, alla base, il fondamento di legittimazione del dirigente, la cui titolarità dell’ufficio dipende non solo dal merito, ma anche soprattutto dal gradimento politico⁹⁶³.

⁹⁶³ Claudio De Fiore «I pubblici impiegati sono al servizio della nazione» ? Brevi considerazioni sulla dimensione costituzionale del pubblico impiego tra privatizzazione del rapporto di lavoro e revisione del Titolo V in Diritto Pubblico 1/2006

Forse sul quel versante sarebbe bene fare un passo indietro. Indietro non può però voler dire tornare a quel *do ut des* consistito nello scambio sicurezza-potere fra burocrati e politici tesi formulata anche da Cassese⁹⁶⁴.

Soprattutto se determinati sistemi, assurgono a rango di modelli paradigmatici, questi devono essere seguiti fino in fondo, senza creare cattive “imitazioni” dell’originale. Riportiamo alla mente del lettore, tutte le volte in cui è stato posto l’accento sulle straordinarie differenze fra USA, e GB da una parte, e l’Italia dall’altra per privatizzazioni, liberalizzazioni, *agencification*, autorità amministrative, ecc. Per molti di questi argomenti si parla di importazione del modello anglosassone, assolutamente a sproposito.

Dal resto non solo nel campo amministrativo, ma anche nel campo politico-elettorale, l’Italia ha “brillato” per le sue “cattive”imitazioni. A seguito del cd *referendum* Segni del 18 aprile del 1993 si introduceva per il Senato un sistema elettorale (prevalentemente) maggioritario. A corredo del risultato referendario, il parlamento attuò una riforma per i due rami del parlamento, che suscitò le ire, ma anche le ilarità dei politologi. Ormai è passata alla storia la nota espressione di Giovanni Sartori, «il *Mattarellum*», dal nome del politico Mattarella, l’ispiratore della legge. Il sistema effettivamente prevedeva che il 75% dei seggi tanto alla Camera, quanto al Senato fosse assegnato in collegi uninominali, senza soglie minime o ballottaggi. Quindi veniva applicato in pieno la regola del *First Past the Post* tipica delle elezioni americane e britanniche (*infra* Parte prima Cap. I § 4)

Il 25% dei seggi veniva però ripartito secondo il sistema proporzionale. Per la Camera addirittura l’elettore si trovava 2 schede, una per l’uninominali, l’altra per il proporzionale. Addirittura era previsto il complesso sistema per lo *scorporo*, un meccanismo per il quale i partiti che avevano ottenuti molti voti nei collegi uninominali, ne venivano in parte privati, perché tale quota era sottratta ai voti che gli stessi avevano ottenuto nel residuo proporzionale. Non è necessario essere un esperto di sistemi elettorali per capire che questo “annacquava” proprio l’effetto che la legge si prefiggeva, cioè la semplificazione partitica. Per contrastare “l’effetto scorporo” i politici si inventavano le *liste civetta*. A questo aggiungiamo che molti politici “importanti” e potenti, si candidavano sia nei collegi uninominali sia nei collegi proporzionali a *lista bloccata*. Il perché è presto detto. Il politico che non era sicuro di vincere la sfida nel collegio uninominale, era comunque sicuro di entrare in parlamento, perché inserito in un’altra lista. Si è mai visto che in Inghilterra, piuttosto che negli USA, i vari *candidates*, si presentano in più *constituencies* ? Ovviamente no. Molti penseranno che questi sono dettagli. Il diavolo si annida nei dettagli.

A molti non piace il sistema l’uninominali *secco* all’inglese, ed hanno buone ragioni. Ma si è spacciato il sistema elettorale italiano (ora non più vigente) come uguale a quello inglese. Non è indispensabile essere raffinati politologi per capire che non era così.

Queste mistificazioni hanno purtroppo interessato anche il terreno della riforma della burocrazia in Italia.

⁹⁶⁴ Capano *Le relazioni tra attori politici e burocratici nella politica della dirigenza statale* Rivista trim. di Scienza dell’Amministrazione n.1 1991

Forse i principali problemi dell'amministrazione italiana nel XXI sec., possono trovare risoluzione seguendo il pensiero di un uomo del XIX sec. Marco

Minghetti :

«l'ideale di una buona amministrazione dovrebbe comprendere la stabilità dell'impiegato, la sua indipendenza da ogni influsso politico, le sue promozioni per anzianità o per merito»⁹⁶⁵.

⁹⁶⁵ M. Minghetti I partiti politici e la loro ingerenza nella giustizia e nell'amministrazione 1881 in Cassese *L'ideale di una buona amministrazione: principio del merito e stabilità degli impiegati cit.*

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Abравanel R., *Meritocrazia 4 proposte concrete per valorizzare il talento e rendere il nostro paese più ricco e più giusto* Garzanti 2008

Ackerman B., *La Nuova separazione dei poteri* Carocci 2003

Alber J., *Il ripensamento del welfare state in Germania e Stati Uniti* RISP XXVII (1) 1997

Alesse R., *La dirigenza dello stato tra politica e amministrazione* Giappichelli 2007

Bartole S. *L'abbandono di Justice O'Connor e l'attivismo della Corte Suprema.* Quaderni costituzionali a XXVI n.4 dicembre 2006

Bettin Lattes G. Magnier A. , *I nuovi sindaci: come cambia una carriera politica* RISP XXV (1) 1995

Blij H.J. Murphy A.B. *Geografia Umana cultura, società, spazio* Zanichelli 2002

Bonazzi T., alla voce «*Spoglie, sistema delle.*» in *Il Dizionario di Politica*

Bobbio N. alla voce «*scienza politica*» , *Il dizionario di politica* UTET 2004

Bognetti , *Lo spirito del costituzionalismo americano* Vol I To 1998

Breul J.D. *Three Bush Administration Management Reform Initiative: The President's Management Agenda, Freedom to Manage Legislative Proposal, Program Assessment Rating Tool* Public Administration Review January-February 2007

Buchanan J.M. Tullock G., *Il calcolo del consenso* Il Mulino 1998

Bernardi Candela E. Pizzetti C. , alla voce «*Difensore civico*» in *Dizionario di Politica*

Cala' F. *Il dirigente della pubblica amministrazione* Roma 2006

Capano G., *Le relazioni tra attori politici e burocratici nella politica della dirigenza statale* Rivista trim di Scienza dell'Amministrazione (1) 1991

Capano G. Giuliani M., *Dizionario delle politiche pubbliche* Carocci 2002

Capano G. e Vassallo S., *La dirigenza pubblica: il mercato e la competenza dei ruoli manageriali* pp. 23-24 Rubettino 2003

Caretti P., *Una riforma peggiore della prima: note critiche sulla riforma del Titolo V della Costituzione* Le Regioni a XXXII (4) 2004

Carloni E., *Nuove prospettive della trasparenza: Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni* Diritto pubblico 2/2005

Cassese S., *L'ideale di una buona amministrazione principio del merito e stabilità degli impiegati*

Cassese S., *L'attuale situazione delle autorità indipendenti*, Relazione al Convegno organizzato dall'AGCOM a Roma nel 2004

Cassese S. Relazione al Convegno *Il nuovo assetto organizzativo dei ministeri tra sfide europee e sussidiarietà* 10 maggio 2004 Roma Forum della P. A

Cassese S., *Dirigenti pubblici, il posto mobile non diventi precario*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 giugno 2002

Cassese S., *Il rapporto tra politica e amministrazione e la disciplina della dirigenza*, in *Associazione Italiana professori di diritto amministrativo Annuario 2003, Titolarità pubblica e regolazione dei beni la dirigenza del pubblico impiego* Mi 2004

Checchioli T., *Il fenomeno del lobbying negli Stati Uniti e nell'Unione Europea* Quaderni costituzionali a.XXVI, (4) 2006

Cerulli Irelli V. *Corso di diritto amministrativo* Giappichelli

Chiarini R., *L'alta burocrazia ministeriale: modelli di reclutamento e carriera* RISP XXV(1) 1995

Chiarini R., *Le ragioni di un cambiamento: La riforma dell'impiego pubblico in Italia* RISP XXXV (2) 2005

Cerroni U., *Il pensiero politico del novecento* Newton 1995

Cole M., *Asymmetrical Public Accountability: The National Assembly for Wales, questions and quangos* The Political Quarterly, Vol. 77 No 1 2006

Cominelli L. *L'internazionalizzazione della pubblica amministrazione* Rapporto di Ricerca Scuola Superiore Pubblica Amministrazione

Dahl R. A. *Sulla democrazia* Laterza 2003

D'Alberti M., *Diritto amministrativo comparato* Il Mulino 1992

David R Jauffret-Spinosi C., *I grandi sistemi giuridici comparati* CEDAM 2004

Davis J., *Enduring Continuity and Endless Change in the British Civil Service* in *The Political Quarterly*, Vol 78 No 1, January-March 2007

De Nardis F., *Politics vs Policies* Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione (2) 1998

De Fiores C., «*I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione*» Brevi considerazioni sulla dimensione costituzionale del pubblico impiego tra privatizzazione del rapporto di lavoro e revisione del titolo V Diritto pubblico 1/2006

De Marco E. *Introduzione allo studio del diritto pubblico* To 2006

De Sandre I. (a cura di) alla voce «*Carisma*» in *Dizionario di Politica*

De Vergottini G., *Diritto costituzionale comparato* p. 488, Sesta edizione Volume I Cedam 2004

D'Ignazio G., *Politica e Amministrazione negli Stati Uniti d'America. Lo Stato amministrativo fra costituzione, leggi, giudici e prassi* p. 29-30 Giuffrè Editore Milano 2004

Fabiano L., *La propaganda elettorale e i partiti politici in Gran Bretagna*

Ferrari G.F., *Federalismo, regionalismo e decentramento del potere in una prospettiva comparata* p. 636 *Le Regioni* a XXXIV, n. 4, 2006

Field F., *Welfare Reform: A lost opportunity* *The Political Quarterly*, Vol. 77, No 2 2006

Fisichella D., *Lineamenti di scienza politica* Carocci

Fisichella D. alla voce «comportamento elettorale», in *Dizionario di politica*

Foner E. *Storia della libertà americana* Donzelli 2000

Fabbrini S., *Il principe democratico* Laterza

Fabbrini S., *Il presidenzialismo degli Stati Uniti* Bari 1993

Freddi G. alla voce «*Scienza dell'Amministrazione*», *Dizionario di politiche di pubbliche*

Gambale P., *Alla ricerca di un Civil Service Act: recenti sviluppi in tema di pubblica amministrazione britannica, tra prerogative delle assemblee parlamentari, processo di integrazione comunitaria e devolution in Amministrazione in cammino*

Grendi E., alla voce «*Laburismo*» in *Dizionario di Politica*,

Giannini M.S., *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*

Gilbert M., *Storia politica dell'integrazione europea* pp.76-77 Laterza 2005

Giglioli P. P. (a cura di) alla voce «*Burocrazia*», in *IL Dizionario di Politica* a di Bobbio, Matteucci, Pasquino. Utet. 2004

Giraudi G., *Europeizzazione delle politiche pubbliche e mutamento istituzionale: La politica antitrust italiana* RISP XXX (2) 2000

Giuliani, alla voce «*Triangoli di Ferro*» in *Dizionario di politiche pubbliche*

- Goldoni M.**, *La Repubblica delle emergenze* Materiali per una storia della cultura giuridica a XXXV (2) 2005
- Green D. P. Shapiro I.** *Teoria della scelta razionale e scienza politica: un incontro con pochi profitti?* RISP a XXV (1) 1995
- Gualmini E.** *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee* Laterza 2004
- Gualmini-Capano**, *La pubblica amministrazione in Italia*, Il Mulino 2006
- Guy Peters B.**, *La pubblica amministrazione* Il Mulino
- Hadey B.**, *British cabinet ministers*, London, Allen & Unwin
- Hay C.**, *Theory stitized heuristic or self-fulfilling prophecy? The status of rational choice theory in public administration*, Public Administration Vol. 82 No 1 (2004)
- Heffermann R.**, *UK Privatisation Revisited: Ideas and Policy Change, 1979-1992*, The Political Quaterly 2005
- Lambright, W.H** *Government and Science: A Troubled, Critical Relationship and What Can Be Done about It*. Public Administration Review Vol. 68 January February 2008
- Lanchester F.**, *Gli Stati Uniti e l'11 settembre 2001* www.associazionedeicostituzionalisti.it
- Lanzalaco L.**, alla voce «*Gruppi di pressione*» in Diz. di politiche pubbliche
- La Spina A.** alla voce «*Deregulation*» in Dizionario di Politiche pubbliche
- Leyland P.**, *La Multi-layered Constitution e il tentativo di devolution nelle Regioni inglesi* Le Regioni a XXXIV (1) 2006
- Lewansky R.**, alla voce «*Implementation*» in Diz. delle Politiche Pubbliche,
- Massari O.** alla voce «*Laburismo*» in Dizionario di Politica
- Melis G.**, *La Burocrazia* Il Mulino 1998
- Miglio G.** *Le origini della Scienza dell'amministrazione* in Atti del I Convegno di Studi di Scienza dell'amministrazione 1957
- Miller C.**, *Lobbying Government, Understanding and Influeneing the corridors of Powel* Basil Blackwell, 1987
- Marotta E.** (a cura di) alla voce *Sistemi elettorali* in *IL Dizionario di politica*
- Marquand D.**, *Federalism and the British: Anatomy of a Neurosis*. The Political Quaterly, Vol. 77, No 2 2006
- Martines T.**, *Diritto costituzionale* Giuffrè 1997

Merget A.E. , *Gestire la performance: panorama dell'esperienza Americana*
Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione (1) 2000

Mershaw J L, *I funzionari pubblici negli Stati Uniti*

Muzi Falcone T. *le lobbies come istituto* web site lobbies/Argomenti_umani.htm

Niglio N. , *le politiche di reclutamento nella P.A. dell'ultimo decennio.: risultati e prospettive* Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione (1) 2005

Olivetti N. alla voce «*processo legislativo*» in Dizionario di politica

Oppo A., *Le virtù della burocrazia* Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione (2) 1992

Ostrom V., *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, p. 27
University (Ala)

Overeem P., *Beyond Heterodoxy: Dwight Waldo and the Politics–Administration Dichotomy* Public Administration Review January February 2008

Page E. C. *Burocrazia, amministrazione, politica Un'analisi comparata* Il Mulino 1990

Pappalardo A. Mattina L. *Democrazia e decisioni* Un'analisi sulle istituzioni politiche e il rendimento economico delle democrazie con temporanee Carocci 1999

Pasquino G., alla voce «*Gruppi di pressione*», in Dizionario di Politica

Petrella L., *Un dito in ogni torta: La centralità del Tesoro inglese* Rivista Italiana politiche pubbliche (2) 2006

Pfinner J P.,(George Mason University) *The first MPA President: George W. Bush as Public Administrator.* Public Administration Review. January-February 2007

Piattoni S. , *Clientelismo virtuoso: una via di sviluppo nel mezzogiorno ?* RISP XXXVIII 1998

Ponti B., *La nozione di indipendenza nel diritto pubblico come condizione del funzionario* Diritto pubblico 1/2006

Prospero M. *I sistemi politici europei.* Ed. Newton 1997

Raffael J.R., (University of Delaware) *Why Has Public Administration Ignored Public Education, and Does it Matter ?* Public Administration Review January-February 2007

Raggiu I., *Le politiche della devolution scozzese: unun rex unus grex una lex?* Le Regioni a XXXII (6) 2004

Raggiu I., *Aspetti recenti della devolution nel Regno Unito: uno Stato territoriale «a metà» tra occasionalismo riformista, asimmetria e pax partitica* Le Regioni a XXXIII (6) 2005

Rebuffa G., *Le radici della costituzione inglese* Materiali per una storia della cultura giuridica a XXXV (2) 2006

Riviezzo A., *Autorità amministrative indipendenti e ordinamento costituzionale* Quaderni costituzionali a.XXV, (2) 2005

Rose R., *The problem of party government*,

Rosenbloom D.H., *Gestione del personale e rapporti sindacali nell'amministrazione federale Americana* Rivista trim.di Scienza dell'Amministrazione (1) 2000

Roosebloom, D.H. *Reinventing Administrative Prescriptions: The Case for democratic-Constitutional Impact Statement and Scorecards*, Public Administration Review January-February 2007

Saccà A., *Dizionario di sociologia* Newton 1996

Sansoni A. M. *I servizi pubblici per l'impiego in Italia e in Europa: verso un «anglicizzazione» del paradigma di riferimento ?* Rivista Italiana di Politiche Pubbliche n.1 2007

Sartori G., *Ingegneria costituzionale comparata* Il Mulino 1995

Shamsul Haque, *Revisiting the New Public Management* Public Administration Review January February 2007

Schlesinger A.M Jr, *I cicli della storia americana* Edizioni Studio Tesi

Scalfari E., *La sera andavamo in Via Veneto* Mondadori

Seguiti M L., *Il Mamagment pubblico: Italia e USA a confronto* Riv. trim. Sc. Amm. (1) 2000

Sepe O., *La riforma della P.A. nell'opera e negli studi di M. S. Giannini* Riv. trim.di Sc. Amm. (3) 1999

Shapiro M., *Agenzie indipendenti: Stati Uniti ed Unione Europea* in Diritto Pubblico, n. .3 1996

Sylvers M.

Stivers C., *The Significance of The Administrative State*, Public Administration Review Vol. 68 Issue 1 January February 2008

Stoppino M. (a cura di) alla voce «Potere» in *Dizionario di Politica*

Svara J H., *Beyond Dichotomy: Dwight Waldo and the Intertwined Politics-Administration Relationship* Public Administration Review Vol. 68 Issue 1 January February 2008

Teodori M., *Il sistema politico americano* Newton Roma 1996

Teodori M., *Storia degli Stati Uniti d'America* Newton Roma 1996

Teodori M., *Come voterai Tutto quello che devi sapere per capire le nuove proposte di riforma elettorale* 1993, Libro bianco in allegato al settimanale *Panorama*

Toth F. *La diffusione delle agenzie amministrative in Italia* Rivista Italiana Politiche Pubbliche n.1, 2007

Torre A. *La Corte Suprema del Regno Unito: la nuova forma di una vecchia idea* *Giornale di Storia costituzionale* 2006 fascicolo 11

Trupia P., *La democrazia degli interessi Lobby e decisioni collettive* Edizione del 1999

Turpin C., *I funzionari civili dello Stato in Gran Bretagna: vecchie realtà e nuove iniziative*

Van Wart M., *Do public administrator tend to be morally superior ?* Public administration Review January February 2007

Vespasiani A., *Il costituzionalismo statunitense all'inizio del nuovo secolo* Quaderni costituzionali a.XXV, (3) 2005

Vetritto., *La pubblica amministrazione nel sistema maggioritario* Riv. trim. Sc. Amm. (1) 1991

Wilson W., *The study of Administration*, in Political Science Quarterly , 1887

Zaccagnini ., *Ricerche empiriche sulla P.A. dagli anni '90* Riv. trim. Sc. Amm. (1) 2004

Zorzi Giustiniani A., *La metamorfosi dello Stato unitario: «décentralisation» francese e «devolution» britannica a confronto* Le regioni a XXXIV (2) (3) 2006

Tosi R., *Titolo V: la riforma può aspettare* Le regioni a XXXIV (4) 2006