

**TECNOCRAZIA CONTRO DEMOCRAZIA?
RIFLESSIONI A VENTI ANNI DA MAASTRICHT
E A DIECI ANNI DALL'EURO**

PASQUALE FERRARA

1. La formazione di governi “tecnici” in Paesi europei, la riproposizione di “parametri” economici come priorità assoluta dei programmi politici, il dominio transnazionale di agenzie di valutazione economica hanno fatto parlare di “sospensione della democrazia”. La *selezione* avrebbe avuto la meglio sulla *elezione*. L’Europa è, ancora una volta, l’epicentro di tale tensione; da questo punto di vista, il Vecchio continente torna ad essere un laboratorio, benché molte delle fattezze della traslazione del potere mondiale in altre aree abbiano fatto pensare ad un destino da “museo”, e non solo per la crisi dell’eurozona.

Certo, al momento della firma del Trattato di Maastricht nessuno avrebbe potuto immaginare che un documento così tecnico e scarsamente comprensibile avrebbe finito per alimentare, venti anni dopo, uno dei più accesi dibattiti politici mai visti in Europa. Chi avrebbe potuto prevedere, d’altronde, che un asettico progetto di unione monetaria sarebbe divenuto, un giorno, addirittura una questione di vita o di morte per la stessa Unione Europea?

Dieci anni dopo l’entrata in vigore dell’Euro, fa in effetti impressione constatare come si sia rapidamente passati da un discorso di “integrazione” ad uno, molto diverso, di “disintegrazione” europea. La ragione di questa spettacolare involuzione sta tutta nella fine dell’illusione cosiddetta “neo-funzionalista”, e cioè la convinzione che basti creare gli strumenti tecnici per ottenere automaticamente, più tardi, gli obiettivi politici desiderati. Almeno

finora, nulla di ciò è avvenuto; l'Unione Europea, dopo l'adozione della Moneta Unica, non è stata in grado di dar vita ad una vera unione economica; anzi, per l'esattezza, politico-economica. L'Euro è una valuta orfana di un vero governo.

2. D'altra parte, quale legittimità hanno alcuni Governi europei di dettare regole e scrivere ricette per gli altri Paesi? Chi ha assegnato loro il ruolo di ispettori dei bilanci pubblici altrui? Coloro che amano denunciare i rischi di strapotere dei "burocrati non eletti" di Bruxelles (e Francoforte) dovrebbero spiegare anche chi mai abbia "eletto" i Capi degli Esecutivi di alcuni Paesi forti a "guardiani" dell'ortodossia politico-economica di tutta l'Eurozona. Nessuno. E proprio questo è *il problema*. Tali governanti riempiono, a loro modo, e senza alcuna investitura democratica, un vuoto politico. E lo fanno non sempre e non solo per europeismo, ma anche per evitare di essere trascinati in una crisi monetaria continentale.

È una lacuna politica che nasce, in sostanza, con la stessa adozione dell'Euro.

Volendo semplificare al massimo, potremmo dire che abbiamo uno strumento altamente "federale" come la moneta unica, ma non un'istanza di politica economica di tipo federale, al di là della funzione tecnocratica della Banca Centrale Europea. L'Unione economica e monetaria cui aspira, in teoria, l'Europa è in realtà una limitata unione commerciale e regolamentare (il "Mercato Unico") e un insieme di criteri quantitativi e statistici per l'adozione e la gestione di una valuta condivisa. Negli anni '70 e '80 dello scorso secolo l'utopia della "repubblica europea", coltivata da circoli di "illuminati", aveva fatto sorgere la speranza di un'Europa politicamente unita. Quella utopia era poi naufragata negli anni '90 e nel primo decennio del XXI secolo sotto i colpi di una crisi di consenso dell'idea europeista e per le miopi tendenze alla "rinazionalizzazione" delle politiche europee. La famosa espressione "my money back" (ridatemi i miei soldi) pronunciata da una ultranazionalista Margaret Thatcher a proposito del bilancio europeo, ha conosciuto una sua versione politica generalizzata, che ha portato in buona sostanza al naufragio del progetto di costituzione europea. Quello che abbiamo oggi, infatti, nel Trattato di Lisbona, nascosto tra le

pieghe del pur legittimo “principio di sussidiarietà” è, in fondo, l’equivalente, in termini di competenze, della ostinazione nazionalista tatcheriana. Basti leggere l’articolo 5 del Trattato, che afferma senza mezzi termini né sfumature che «qualsiasi competenza non attribuita all’Unione nei trattati appartiene agli Stati membri». L’inverso è considerato, dai nazionalismi, regionalismi e localismi di ogni latitudine europea, un sopruso. Salvo poi scoprire, nei momenti più critici, che la salvezza viene proprio dall’Unione. L’ironia dei “sovranismi” è che sono costretti a invocare l’utopia europea “à la carte”, per necessità e non per scelta.

3. Ciò posto, gli interventi delle istituzioni europee di questi ultimi mesi non possono essere semplicisticamente considerati come un “commissariamento” dei Paesi e delle loro classi politiche. La parola più adatta è invece “condizionalità”, cioè azioni comuni in cambio di impegni nazionali. Un fatto nuovo per l’Europa, abituata ad adottare standard e criteri politici soprattutto nelle sue relazioni con Paesi terzi.

Ha avuto una certa fortuna, in passato, la teoria del “vincolo esterno”. In sostanza, si trattava di un’interpretazione delle storie nazionali più recenti dei Paesi europei in base alla quale essi si sarebbero dati una certa disciplina, anche politica, oltre che economica, solo in virtù di obblighi contratti in sede internazionale, in particolare atlantica ed europea. Il vincolo esterno era tuttavia anche intrusivo, perché influiva pesantemente pure sui sistemi politici ed economici nazionali: in tal senso hanno in effetti funzionato, ad esempio, la Nato ed i famosi parametri di Maastricht.

Sarebbe tuttavia un errore riferirsi alla stessa “dottrina” per spiegare quanto avviene oggi nel sistema politico europeo. La notizia è che non c’è più un “esterno”: in quel mondo di regole e discipline varie ci siamo dentro fino al collo tutti noi Europei. Casomai è l’Europa intera a subire il mega-vincolo “esterno” della globalizzazione. Un vincolo che però non sembra avere ancora fatto breccia sui poteri forti e sugli apparati tecnocratici dei governi nazionali, che fingono tuttora, per convenienza ed interessi di parte (tutt’altro che democratici e popolari) di poter competere in quanto tali con giganti emersi o emergenti come Cina, India, Brasile.

4. Tale circostanza dimostra, dunque, la necessità di coniugare, e non di opporre, conoscenze tecniche e governo della cosa pubblica. Se è vero che la tecnocrazia non può rimpiazzare la democrazia, è anche vero che se la politica non svolge il proprio ruolo, prima o poi è costretta ad adottare soluzioni emergenziali dettate da necessità tecniche. Ed è quello che è avvenuto in Europa, dove la politica ha certamente assicurato governi democratici, ma non sempre essi sono anche stati governi responsabili. La responsabilità nei riguardi del governo politico dell'Euro è stata di tipo omissivo: in altri termini, non si è avuto il coraggio di compiere scelte di lungo periodo, aggrappandosi invece a quei pochi e malconci brandelli di presunta sovranità nazionale che la globalizzazione ha lasciato nelle mani dei governi europei. La crisi dell'Eurozona dimostra che la sola prospettiva valida per l'Europa non è rifugiarsi nel cortile di casa, ma la condivisione della sovranità per poter dire una parola credibile anche sul piano internazionale.

5. Il dibattito è tuttavia più complesso e profondo della semplicistica polarizzazione tra tecnocrazia e democrazia. Si tratta di un confronto che attraversa, in buona misura, la stessa storia del pensiero politico, a partire almeno da Platone, per il quale la prima dote dei reggitori della città è la conoscenza rigorosa (*episteme*). Oggi questa dimensione si declinerebbe in termini di competenza; tuttavia, si dovrebbe trattare, secondo la prospettiva dei classici, di quella particolare forma di conoscenza che tiene conto della *polis* intera, non delle discipline (o interessi) settoriali. La competenza di chi governa è dunque una competenza *olistica*, non specialistica; è la *phylakiké*, la *scienza della custodia* (del bene comune). I primi socialisti utopisti, come Saint-Simon, immaginarono una configurazione dei pubblici poteri in cui l'amministrazione (tecnica) delle cose avrebbe rimpiazzato la politica, intensa come approccio ideologico alle questioni di pubblico interesse.

6. La verità è che c'è, oggi, una necessità intrinseca della politica di tener conto della crescente complessità del mondo contemporaneo. In un pianeta globalizzato, la cosa saggia da fare è creare un ponte tra conoscenza pura e conoscenza applicata; detto

in altri termini, la riflessione politica e le scelte politiche concrete non possono più restare confinate in due mondi totalmente diversi e non comunicanti.

Un esempio di tale consapevolezza della necessità di pensare in termini pragmatici viene da alcune riflessioni di scienza politica. In uno studio recente¹, ad esempio, la dicotomia tra gli approcci tecnocratico e politico è sintetizzata ponendo la contrapposizione tra la Banca Centrale Europea e le agende politiche interne dei partiti. Ciò che emerge in tali riflessioni è la crescente tensione tra la domanda di rappresentanza, da un lato, e la domanda di “governo”, dall’altra. Detto in altri termini, si tratta della tensione tra la richiesta di tenere conto delle istanze degli elettori/cittadini (*responsiveness*) e la necessità di adottare scelte responsabili, che tengano conto degli interessi e dei valori complessivi della comunità (internazionale, oltre che nazionale). Maastricht costituisce, sin dalla sua prospettazione iniziale, un nuovo tipo di sfida al sistema politico europeo ed ai governi delle democrazie rappresentative. Tuttavia, non necessariamente deve consolidarsi un contrasto strutturale tra *governi rappresentativi* e *governi responsabili*. In questa dicotomia artificiosa, i governi rappresentativi seguiranno, in ipotesi, i voleri dei popoli, mentre i governi responsabili seguiranno i voleri dei mercati. La funzione fondamentale della politica, e cioè quella di stabilire delle priorità ed operare delle scelte, risulterebbe enormemente ridotta a causa delle costrizioni di parametri economici esogeni. Ma è proprio questa la situazione in cui ci troviamo?

7. Esistono senza dubbio segnali di involuzione dei meccanismi di rappresentanza e timori della nascita, proprio nel cuore dell’Europa, di forme di “democrazie senza alternative”, vale a dire prive proprio di quella possibilità di scelta di valutare opzioni di *policy* diverse da quelle dettate dalle necessità di assicurare il governo di questioni tecniche; per giunta queste ultime risultano sempre più al di fuori del controllo di singoli Paesi o persino di sin-

¹P. Mair, *Bini Smaghi vs. the parties: representative government and institutional constraints*, European University Institute, Fiesole 2011.

gole organizzazioni internazionali di tipo regionale o specializzato. Non esistono formule a portata di mano per rispondere adeguatamente a queste nuove sfide; in ogni caso, la nuova consapevolezza di queste tensioni all'interno della teoria politica liberal-democratica costituisce un buon punto di partenza per poterla ripensare su basi meno "ingegneristiche" (del tipo domanda-risposta) e più legate a un insieme condiviso di obiettivi, di strumenti operativi, di presupposti ideali. In altri termini, è giunto il momento di riconcettualizzare la stessa rappresentanza democratica a partire proprio dal principio di responsabilità. Se ci troviamo in una situazione di riduzione dell'orizzonte deliberativo della politica, ciò si deve a taluni cedimenti o omissioni della politica rispetto agli interessi corporativi o settoriali a scapito di una visione d'insieme dei bisogni e delle esigenze della società. Inoltre, una delle funzioni fondamentali della politica, vale a dire la pubblica giustificazione delle scelte, è stata trascurata o addirittura sostituita da meccanismi propagandistici, pubblicitari, sondaggistici. Essere fedeli al consenso politico-elettorale implica anzitutto l'impegno ad argomentare, a dibattere con gli elettori, non semplicemente a rappresentare le istanze senza soppesarle, senza assegnare loro un valore ponderato rispetto all'interesse collettivo. In questo senso andrebbe intesa quella formula, presente nella Costituzione italiana e in altri documenti fondativi della democrazia occidentale, che configura la rappresentanza politico-elettorale come una funzione "senza vincolo di mandato": un principio volto non solo a tutelare la libertà di scelta dei parlamentari, ma anche – ed è questa una dimensione totalmente sottaciuta – a "vincolarli" anzitutto al bene comune. Un programma che va ben al di là delle riduttive e trancianti polarizzazioni tra fedeltà al consenso politico-elettorale e necessità di approvazione da parte dei mercati.

SUMMARY

The formation of "technocrat" governments, the insistence on the priority of economic "parameters" in political programmes, and

the transnational dominance of rating agencies have all led to a discussion on the “suspension of democracy” in Europe

There is a growing concern that choices are becoming limited by the need to make technical decisions, and a fear that the mechanics of representation at the heart of Europe are regressing towards a “democracy without alternatives”. We must not allow the difference between representative governments (elected by citizens) and responsible governments (with powers to decide) to become something structural. The best solution is to bridge the gap between political science on the one hand and applied knowledge (practical political choices) on the other. This can only happen through a profound study aimed at achieving a new consensus of ideals, projects and choices at a European level.