

## Il pubblico (tra XX e XXI secolo)

**Autore:** Sabetta Sergio

**In:** Diritto amministrativo

La **vita pubblica** può permettere un esercizio della **violenza** ben superiore a quello che un singolo otterrebbe. Le istituzioni vengono a moltiplicare le potenzialità grazie all'organizzazione, d'altronde le funzioni pubbliche possiedono propri criteri di valutazione etici diversi dal privato in quanto tesi a quello che è definito come "bene pubblico".

Azioni che da un punto di vista privato sarebbero disapprovate vengono permesse in favore di un risultato pubblico positivo, questo comporta tuttavia la necessità di porre dei freni personali al proprio agire i quali compensino la maggiore ampiezza d'azione che il singolo possiede nel suo ruolo pubblico.

### L'azione pubblica

L'irreprensibilità del suo privato, la probità e il disinteresse garantiscono il corretto uso dell'esercizio del potere, ma il potere è una espressione propria dell'individuo che affonda le sue radici nell'evoluzione e nei primi rapporti infantili. Nel ruolo pubblico l'individuo assume obbligazioni sia verso la collettività che verso dei gruppi specifici (teoria dell'obbligazione), l'impersonalità dell'**azione pubblica** implica accanto alla maggiore attenzione dei risultati una più rigorosa imparzialità (Nagel).

Il carattere pubblico di molte risorse ambientali può dare luogo a molte decisioni dannose per la collettività, potendo una minoranza particolarmente interessata convincere una maggioranza disinteressata e distratta.

Dobbiamo considerare che nell'ipotesi di una sola votazione, la scelta dipende dall'ordine con cui entrano in votazione le alternative (Paradosso del voto a maggioranza).

Un'ulteriore difficoltà è data, nelle questioni redistributive, dal **voto a maggioranza**, in cui si creano maggioranze cicliche le quali impediscono il raggiungimento di un possibile equilibrio.

Il risolvere i problemi dell'intensità delle preferenze nei sistemi di **voto a maggioranza** mediante il commercio dei voti, se da un lato consente di manifestare l'intensità dell'interesse, dall'altro facilita il prevalere di interessi esclusivamente particolari.

L'impossibilità di definire pertanto delle probabili regole di scelta collettiva, soddisfacenti tre assiomi

fondamentali della Riflessività, Completezza e Transitività, dà luogo al “Teorema dell’impossibilità di Arrow”.

Dobbiamo considerare che : raggiungimento dei risultati e mezzi impiegati devono essere valutati nell’insieme, ma non possono essere disgiunti dalle “caratteristiche morali delle istituzioni”. Questo non deve scivolare verso la auto indulgenza o parzialità, circostanza che impone una maggiore attenzione all’etica privata, ai modelli di vita individuali; l’indebolimento dei vincoli pubblici comporta una compensazione nel privato, una maggiore attenzione alla condotta nei rapporti personali sì da compensare la necessaria maggiore libertà nel conseguire i risultati desiderati e ritenuti necessari per il bene pubblico

Il **ricorso all’elettorato** non implica naturalmente un consenso per tutte le azioni, è il fine conseguito che giustifica l’appoggio, dove la violenza è comunque limitata nella sua legittimazione sia dal consenso nei fini che dall’aspetto privato della valutazione delle azioni incentrata sull’agente; né le restrizioni all’agire potranno essere delegate interamente ai tribunali, i vincoli morali individuali persisteranno comunque (1).

L’elemento di congiunzione tra economia e giustizia sociale a cui si rifà il pubblico è quella di equità, ma il giudizio di valore collettivo che sottende non può essere definito dalla scienza economica come tale. Esso dipende dalle preferenze e rientra più propriamente nell’economia normativa come espressione di valori, qui si nasconde l’equivoco e la talvolta non voluta mancanza di chiarezza nella distinzione tra le scelte di una economia normativa e quelle di economia positiva.

Il potere ha una sua pervasività nella vita tale da riscontrarsi sia nelle istituzioni che nelle organizzazioni, fino a discendere alle relazioni personali, tanto che Weber distingue tra **potenza (macht) e potere legittimo (herrschaft)**, dove quest’ultimo può incarnarsi in una legittimità tradizionale, carismatica o legal-razionale.

La dipendenza che si origina può nascere sia da una condivisione di valori che da un coinvolgimento per calcolo, ma può essere anche forzata, priva del contratto psicologico necessario al fine di definire le reciproche aspettative.

La legittimazione dell’autorità viene meno anche se nasce da una originaria legittimità, vi è una distorsione dei confini propri del contratto psicologico a cui gli individui tendono tuttavia ad adattarsi, ad accettare, quale propensione personale all’autorità fino alle estreme conseguenze della crudeltà e distruzione, come dimostrato negli esperimenti di Milgran e Zimbardo nei quali la deresponsabilizzazione si riassumeva nell’osservazione preliminare, “... se lei si assume la responsabilità...” (Tosi, Pilati, 2).

Machiavellismo, ossia la capacità di manipolare il proprio controllo delle emozioni, unito a forti motivazioni al potere personalistico, possono superare la restrizione dell’uso del **potere pubblico per vantaggi privati** e rafforzare gli interessi verso gruppi particolari a scapito dell’insieme.

Nei calcoli morali individualismo e cooperazione si alternano e le condizioni generali che le sovrintendono possono essere modificate (Mérou), la mistificazione tende pertanto a modificare le condizioni o comunque le loro percezioni entro cui si agisce, si ottiene quindi la legittimazione del proprio agire e della violenza che il potere può permettere.

L'uso delle risorse viene distorto richiamandosi ad urgenze e necessità, le valutazioni superano popolazioni ed ecosistemi, l'orizzonte istituzionale con le proprie necessità si collega all'agire economico trasferendo i costi ad altre generazioni e in altri luoghi, falsando le decisioni sui rischi e la vulnerabilità sociale (Beck).

Si tende volutamente a negare lo stretto intrecciarsi tra i concetti di " scarsità" ed "efficienza", un binomio che è alla base della nozione di "Frontiera delle possibilità produttive", quale "quantità massima" di produzione. Riemerge la distinzione tra proposizioni positive e proposizioni normative, con il rischio di una disonestà intellettuale nel confondere i due piani.

Il benessere che nasce da giudizi di valore sono senz'altro importanti per una collettività, ma non possono essere confusi, una volta diventati scelte di economia normativa con le valutazioni di economia positiva.

Nel presente la frammentazione culturale e il riconoscimento implicito alla menzogna quale strumento di **lotta e difesa** ha impedito la formazione di una etica pubblica quale semplice contenitore della convivenza civile.

Né i capitali trattenuti dalle Istituzioni si trasformano in crescita economica, diventando spesso oggetto di una rapina truffaldina dove si evita di indicare le ragioni delle decisioni.

Lo Stato rifacendosi ad un programma qualitativo della spesa riesce ad evitare una dettagliata indicazione delle spese stesse, rimandando a generici valori retoricamente ripetuti (Viano), ma trasferiti di fatto direttamente dal pubblico ai rapporti tra privati.

Vi è in questo una debolezza strutturale dello Stato rispetto alla società civile, ai gruppi di pressione che in esso prosperano, questo conduce alla permeabilità e disponibilità rispetto ai gruppi stessi e in ultima analisi a una rifeudalizzazione dello Stato, dove interessi privati e pubblici si mescolano e stringono patti riservati (Cassese).

Nei reciproci appoggi lo Stato risulta con le sue Istituzioni strumentalizzato, facilitato dal venire meno di un centro riconosciuto se non per richiedere favori o appoggi, vi è quindi una ambiguità di fondo tra centro e periferia in quella che è stata definita una amministrazione "porosa" (3).

In questo disgregarsi dello Stato riemergono le Città quali centri di potere tendenzialmente autonomi, motori di sviluppo e aggregazione del territorio, ma anche di possibili depauperamenti.

E' bene ricordarsi che secondo le ricerche di Ernest Fehr la maggior parte degli individui sono "cooperatori condizionali", ossia cooperano solo se anche altri in numero significativo lo fanno.

In presenza di tassi di cooperazione bassi si tramutano in "**free-rider**", tuttavia tale cooperazione può essere mantenuta se vi è la possibilità di punire coloro che non cooperano, anche a costo di una modesta riduzione del proprio denaro, mantenendo in tal modo tassi elevati di cooperazione.

Se dal finire del '900 allo Stato etico si è sostituita una concezione puramente economica dello stesso favorita dall'espandersi dell'intervento pubblico in economia, secondo il modello keynesiano; non possono comunque nascondersi le devianze che lo Stato etico nato con la Rivoluzione francese contiene in sé. Gli orrori delle Guerre Mondiali, i campi di concentramento ideologici, l'eliminazione di coloro che sono individuati come nemici, ne sono il risultato ultimo.

Lo Stato etico, fondato su principi liberali, sotto la pressione di un ribellismo giovanile a cavallo tra '**800 e '900**, nonché degli interessi economici contrastanti dei vari blocchi, dell'esaltazione delle comunità nazionali trasformate in miti fondatori (Alberoni), conduce al crogiolo della Grande Guerra, all'apertura del vaso di Pandora degli istinti primordiali. La promessa menzognera del sacrificio attuale per un radioso futuro promesso.

Per questa promessa menzognera ma inebriante che fornisce all'uomo la potenza creativa di Prometeo, si giustificano massacri, abusi e sofferenze, alla meschineria egoistica dei vecchi capi si sostituiscono nuove generazioni di leaders, così da dare "l'impressione che il movimento non avesse limiti precisi, che fosse una ininterrotta estasi nitscheana" (39, Mosse G.L., Il fascismo .Verso una teoria generale, Laterza, 1998).

Questo ricostruire continuamente attraverso la propaganda un vitalistico mito giovanile viene a coinvolgere tutti i regimi autoritari della prima metà del '900, ma continua attualmente nell'empireo delle realtà virtuali, sì che ad un chiudersi nel conservare, proprio dell'età adulta, quando tende alla senilità, si contrappone l'**autoreferenza dell'età giovanile**.

Foucault, rovesciando il detto di Clausewitz, dichiara la politica come la prosecuzione con altri mezzi della guerra, in cui "la teoria è sempre un'arma che produce potere", sia nel rafforzare il vecchio che nel creare il nuovo (4).

## **Il potere**

Il potere è impalpabile e diffuso in termini "microfisici", esso è solo in parte individuabile lungo canali chiaramente determinati, in parte è sulla società ma nella realtà è sparso prevalentemente nella società.

Esso non è solo repressione bensì anche funzione produttiva nella quale vi è sapere, scienza e inganno, pertanto Foucault sottolinea che non vi può essere una chiara distinzione tra “teoria” e “ideologia”, la guerra non è quindi solo quella guerreggiata ma anche quella silenziosa che avvolge il **corpo sociale**, in un continuo rapporto tra cooperazione e conflitto.

La tecnologia ha potenziato nella falsità di una promessa di trasparenza la asimmetria della manipolazione delle informazioni, sia da parte delle organizzazioni pubbliche che delle sempre più potenti organizzazioni private, “la registrazione assicura un sapere su tutte le operazioni compiute in rete, di qui la situazione asimmetrica: l’utente sa molto poco, l’apparato sa tantissimo” (69, Ferraris M., *Mobilitazione totale*, Laterza, 2015).

La privacy risulta quindi uno schema piuttosto debole a cui aggrapparsi, essendo noi costretti e desiderosi per necessità, speranza, ambizione o narcisismo di confluire nel fornire i dati necessari, è quindi l’apparato mitizzato attraverso sapienti opere di marketing che crea il consenso necessario a facilitare l’opera di dare un senso al mondo.

Lo Stato tradizionale entra quindi in crisi travalicato da una **economia globale** fortemente interconnessa da una tecnologia della comunicazione dilagante, che trasferisce fette sempre più consistenti di potere ad organizzazioni private sovranazionali. Si creano burocrazie private che si sovrappongono ai funzionari pubblici in un ritorno alle varie Compagnie delle Indie proprie del periodo tra XVII - XIX secolo, premessa per una nuova configurazione di alleanze e poteri, in cui vi è un intersecarsi di piani tra organizzazioni pubbliche e private nel distribuire quello che una volta era di “ **diritto pubblico**”.

Bauman parla di “glocalizzazione” quale “combinazione di luoghi che diventano importanti simultaneamente (e in stretta connessione), mentre la distanza spaziale perde significato” (149, Bauman Z. e Bordoni C., *Stato di crisi*, Einaudi, 2014).

Il potere di creare un ordinamento giuridico secondo una dottrina teologica secolarizzata di onnipotenza legislativa viene meno, come la garanzia della difesa dei confini esterni e “interni”, un senso di insicurezza pervade l’individuo che avendo creduto in una scalata perpetua si sente oppresso ma non protetto dalle Istituzioni, di cui tuttavia ne invoca il ritorno quale estrema ratio.

Lo Stato è in crisi, i pubblici funzionari hanno perso parte della loro credibilità, travolti dallo stesso successo economico dell’intervento pubblico che ha scatenato interessi incrociati e lobby.

## La globalizzazione economica

La globalizzazione economica ha posto nuovi miti, creato desideri, tuttavia “per il benessere degli uomini un altro PIL pro capite non è tutto. Il mercato va inserito in uno Stato che lo sostenga e sia sostenibile. Per

fortuna lo Stato non è più considerato un amministratore attivo dell'economia. Ma il suo ruolo sociale è vitale e sempre più importante perché se non è ben diretto può distruggere la compattezza sociale che è alla base del moderno capitalismo"(XIII, Prefazione di Ralf Dahrendorf, in Turner, Just Capital, Laterza, 2004).

La politica deve quindi riacquistare la capacità di scelta ma nello spostare risorse indicare senza mistificare, in quanto la scoperta di una realtà diversa conduce dall'esaltazione al rifiuto (Turner).

Carl J. Friedrich considera il potere sia come un possesso che come un rapporto con il quale influenzare in termini indiretti e non strutturati. Si ha solo apparentemente la possibilità democratica di entrare in politica e sostenere le proprie idee, nella realtà, osservano Dahl e Polsby, l'elemento decisivo è il controllo di una rete di gestione delle risorse.

Questo comporta il prevalere di leaders o coalizioni di leaders e sovranità indipendenti costituite dai vertici istituzionali e organizzativi, si ha pertanto il carattere relazionale del potere, dove il dominio è generato da quello che Emerson e Blou definiscono uno squilibrio fra relazioni di scambio.

La politica diventa quindi un sistema rapido di ascesa sociale e di arricchimento, che può portare a fenomeni di "bossismo" (Merton), con ampia corruzione, estorsioni e ricatti (Sola G. - Potere, elitismo e pluralismo, in Storia della scienza politica, La Nuova Italia Scientifica, 1996).

## **Volume consigliato**

## **NOTE**

1. Nagel T., La spietatezza nella vita pubblica, in "Questioni mortali", Il Saggiatore, 2015;
2. Tosi A., Pilati M., Potere, in "Comportamento organizzativo", Egea, 2008;
3. Cassese S., Un'amministrazione "porosa", in Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane, Donzelli ed., 1998;
4. Bodei R., La filosofia nel Novecento, 145, Donzelli ed. ,2006;
5. Thaler R. H. ,Misbehaving, Einaudi, 2018.

<https://www.diritto.it/il-pubblico-tra-xx-e-xxi-secolo/>