

Rolando Pini

Divagazioni in margine al rapporto tra amministrati e amministratori

(da un rapporto di regole a un rapporto di affezione)



G. Giappichelli Editore

Premessa: principi elementari di una costruzione teorica

1. – Il diritto amministrativo e il diritto pubblico sono spesso affrontati, studiati e analizzati dalla manualistica in modo antimoderno e, per molti aspetti, poco efficace. Non si tratta, a ben vedere, di far ricorso alle consuete retoriche dei “ponti” e dei “muri” per descrivere i rapporti tra P.A. e cittadini amministrati, se non per altra ragione, almeno perché ponti e muri sono architetture statiche, mentre è più opportuno far ricorso alla metafora della “porta”, eminentemente dinamica (si apre e si chiude, si spalanca o si spranga, o si socchiude). La porta, stretta o ampia che sia, tiene conto della complessità drammatica del reale, incluse le urgenze non declinabili (Robiati, Bendaud). Così non si tergiversa sui diritti e doveri del cittadino o della P.A., ma si pone l’attenzione sui comportamenti convincenti o meno dell’una e degli altri, se siano in piena adesione, almeno, alle norme e ai principi dell’ordinamento giuridico. Specie se la società è liquida (Bauman), caratterizzata da un certo disordine strutturale e personale, e spesso si usano espressioni come “inclusivo” o “meno divisivo”, neutrale o parziale, aderendo all’imposizione di un ideale omologante che comporta una erosione devastante delle distinzioni e delle differenziazioni; ne conseguono confusione e commistione tra pubblico e privato, tra individuo e collettività. Se è vero che i diritti hanno permesso ai singoli cittadini di sviluppare la loro libertà al riparo dagli arbitri del potere, è altrettanto vero che l’ipertrofia dei diritti può pervertire gli scopi per cui erano nati, divenendo una gabbia per la libertà stessa (Harouel).

2. – L’approccio critico alla manualistica presuppone, ovviamente, una teoria della conoscenza, un esercizio conoscitivo nuovo, un’indagine sui limiti del campo di ricerca tradizionale; in altre parole, l’innalzamento oltre confini o delimitazioni dell’ambito tematico “diritto amministrativo” e “amministrazione pubblica”, separato da altre discipline. Cioè un pensiero oltre le soglie tradizionali, promotore dell’apertura ad ambiti come la storia, la teo-

logia, l'arte, la letteratura e la scienza in genere (Benjamin). È così che si gonfiano le vele dei concetti, fino anche a far loro assumere caratteri distruttivi, al fine di pervenire ad uno spettro concettuale il più possibile rispondente alla realtà concreta dei rapporti tra Amministrazione pubblica e amministrati (con un loro attraversamento critico per coglierne le anomalie, espressione di crisi, e le tensioni essenziali). Il fine è quello di capire le possibilità di cambiamento dei rapporti, di emancipazione del cittadino, tenendo presenti insieme (nel presente, passato e futuro), memoria e redenzione. Ma occorre un cambio di registro.

3. – Il diritto amministrativo è stato ritenuto per molto tempo un diritto “freddo”, che rifiuta i cambiamenti, e non un diritto “caldo” che sceglie i cambiamenti; anche a causa della netta separazione tra amministrazione e amministrati o, per meglio dire, della mancanza di permeazione tra strutture amministrative e forze degli amministrati. È vero che è mancato un vero e autentico processo espansivo della società civile, sono mancati o sono risultati insufficienti i congegni per l'inserimento delle istanze di partecipazione nell'organizzazione della P.A., ma è altrettanto vero che i cittadini hanno dato spesso vita a nuove forme rappresentative, a gruppi intermedi di rappresentanza di interessi territoriali, ed anche in settori di primaria importanza come la salute, l'istruzione, il lavoro, l'ambiente. A ben vedere, la P.A. non si è dotata di una *noblesse d'État* in grado di emanciparla dalla morsa degli interessi particolari e dalla corruzione ed è risultata spesso aggressiva e indifferente alle istanze degli amministrati, calpestando l'aspirazione all'eguaglianza e al benessere espressa da questi ultimi. È mancato, insomma, un processo di convergenza dei valori e dei principi tra P.A. e cittadini (*reality based community*).

4. – L'amministrazione soffre oggi di due mali, uno esterno e uno interno; dall'esterno è assediata, all'interno, è incapace di innovare (Cassese). Gli assediati sono molti: il Parlamento esonda, fa leggi sempre più minute, pressoché dei provvedimenti, avendo sfiducia nelle capacità realizzative della amministrazione. Così fa leggi “auto applicative” ritenute pacificamente ammissibili in assenza di una “riserva di amministrazione” nel nostro ordinamento (Vaiano, Zammartino). Anche i giudici amministrativi (TAR e Consiglio di Stato) si sostituiscono spesso alla P.A., riservando a se stessi le soluzioni più opportune per il soddisfacimento dei molteplici interessi pubblici coinvolti in una certa questione. E poi c'è l'ANAC, l'autorità anticorruzione che, paventando il fantasma della corruzione, finisce per impedire la realizzazione delle opere pubbliche o l'espletamento delle gare d'appalto, confon-

dendo spesso la prevenzione con la corruzione attraverso la formula della “vigilanza attiva”. I mali interni derivano soprattutto dalla scarsa propensione della P.A. a fare proposte, operare delle autoriforme, evitare le comode *routine*, procedere ad innovazioni, a far nascere progetti mirati, ascoltando le proposte della società civile e selezionandole. Ciò deriva anche dai meccanismi di selezione dei funzionari pubblici e dai meccanismi di carriera che privilegiano l’anzianità di servizio rispetto al merito.

5. – Il diritto pubblico (che comprende anche il diritto amministrativo) serve alla collettività per la ricerca della verità sull’esercizio dei poteri: i suoi fini sono quelli della armonizzazione delle molteplici differenze (che esistono e che) connotano la società; le sue prescrizioni, le sue definizioni dei ruoli degli enti e degli organi servono a verificare se i detentori del potere sono davvero testimoni dell’armonia sociale, presupposto del benessere.

Il diritto pubblico dovrebbe essere il compagno di strada del cittadino valoroso nella edificazione di una società più giusta, più libera, nella consapevolezza che non esistono né libertà né giustizia senza la verità. A questo servono i principi del diritto pubblico, codificati, anche se non tutti, nella Carta: alla ricerca della verità, nei rapporti, nella relazione tra istituzioni e cittadini, tra i cittadini e tra cittadini e potere.

Il diritto pubblico serve a non espellere subito dall’ordinamento chi ha sbagliato, chi è contro, anzi detta le procedure, le forme e i metodi, le sanzioni per il suo ravvedimento operoso, ascoltando le critiche, anche le più distruttive, le più dissenzienti, perché sa che la verità profonda va ricercata con attenzione, impegno, scrupolo, abnegazione. Nel diritto pubblico si trovano i paradigmi perché chi detiene il potere conduca una vita coerente con i fini che l’esercizio di quel potere deve perseguire. Le norme sono i parametri di riferimento per verificare la coerenza tra ciò che il potere fa e ciò che dice di fare e non fa. Se non c’è questa coerenza, non può esserci la ricerca della verità, che viene prima della giustizia e della libertà. Altrimenti la giustizia e la verità sono parziali e inattuata.

È un quadro di riferimento, dunque, e quando è violato genera inquietudine anziché armonia, distorsioni e inimicizia anziché *filia*, compattezza, consenso. Se viene violato, soprattutto sistematicamente, genera paura, insicurezza, distrugge il dialogo e il confronto. E il potere non cammina più con il cittadino. Potere e cittadino diventano distanti anziché prossimi, l’uno teme l’altro, non si fidano più. Senza un percorso comune al fine del ben vivere, nessuno dei due, potere e collettività, istituzioni e cittadini, si ritrova nell’altro. Quella pienezza che dovrebbero realizzare insieme, ciascuno con il

proprio ruolo e la propria competenza, non si perfeziona. Non raggiungono il *kairos*, il momento importante e autentico del compimento.

6. – Ci sono dei principi primordiali indeclinabili, pre-giuridici, che attingono all'essenza dell'uomo integrale (non frammentato), come quello di non pensare soltanto a sé, ma di uscire da sé, aprirsi all'altro, senza arroccarsi a pretesti esistenziali di riparo (il proprio io, la discoteca, il centro estetico, il supermarket, la boutique). Questi ultimi non vanno rifiutati, ma vanno colti nella giusta misura, di mezzi e non di fini, perché sono impalcature esterne, talvolta un alibi agli impegni. Dostoevskij diceva che la bellezza salverà il mondo e, ovviamente, parlava della vita bella che è armonia, solidarietà, felicità di aiutare, di far del bene, anche per la soddisfazione di aver usato bene le proprie capacità, secondo un senso di missione dell'uomo. Per essere testimoni di una verità che si fa fatica a testimoniare (i maestri di vita *sono* la porta, non solo la indicano). E il bello è lo splendore del vero da cui scaturisce il bene.

7. – Il diritto pubblico è anche un baluardo della memoria di un popolo, del suo passato, delle sue tradizioni, dei suoi usi. Viverlo e praticarlo con passione può servire ad aspettarsi che anche gli altri facciano altrettanto, iniziando un circolo virtuoso. Per questo il diritto pubblico è una risorsa decisiva per la società, ma bisogna conoscerlo, come lo conosce chi ha il potere e lo usa; ma a lui il potere lo ha riconosciuto la collettività, perché sia un servizio (*munus*) per tutti e non un privilegio per lui. Lo diventa se la collettività è passiva, chiusa, e si lascia ingannare con l'appagamento dei propri desideri effimeri, immediati (e non dei bisogni di edificazione personale). Il potere è un servizio che si rende alla Nazione, ma la Nazione deve essere sveglia, tutt'altro che dormiente, consapevole della sua potenza, delle sue prerogative. Se così non è, il potere diventa meccanico, in una molteplicità di forme e variazioni, non è più relazione di servizio, ma un luogo inaccessibile. Per questo la collettività deve essere militante. Il diritto pubblico, dunque, serve anche a fornire gli strumenti alla collettività per riconquistare la sua sovranità espropriata, mettendo al centro l'uomo e non la sua monetizzazione.

8. – Quella della nostra Carta non è solo una democrazia procedurale (tipica della liberal-democrazia), è una democrazia sostantiva, cioè in essa la volontà popolare della società mobilitata e militante può contrastare il potere autoreferenziale, esprimendo la forza e la spinta vitale del protagonismo repubblicano. Tutt'altro che una democrazia spettacolare o recitativa. È dunque una democrazia che si realizza “a condizione” che vi siano i presup-

posti indispensabili socio-economici e culturali che non riguardano solo il suo funzionamento, ma le sue basi. Altrimenti la sovranità viene spogliata alla collettività che non riesce ad essere una “oltre-collettività”, una *koinonia* (comunità) fondata dall’*homo democraticus* (combattivo per l’uguaglianza, contro l’economia rapace e predatoria, contro le prepotenze del mercato, contro il capitalismo della massimizzazione del profitto). Solo così la democrazia è *culmen et fons* (approdo e fonte), forza propulsiva, autodeterminazione e non eterodeterminazione. Secondo il detto: *veritas, non auctoritas facit legem* che vuol significare che la legge non può non essere custode di valori, nella centralità della persona, contro gli spiriti animali (Akerlof). Affinché il cittadino non sia *egapeménos* (diletto), cioè si limiti a voler piacere agli altri, come accade nella società liquida.

Le conseguenze dei valori della democrazia sono rilevanti; basti accennare che la proprietà obbliga alla responsabilità, se si intende la politica come un servizio alla comunità; che il capitalismo è un fenomeno sociale di produzione e le sue regole non sono trattabili come leggi della natura; che soltanto nella cooperazione le intelligenze si esprimono in modo massimo; che la legge è sopra il potere nel senso che anche il potere la deve rispettare. Ciò rappresenta una garanzia per il cittadino: il potere ha dei limiti. Ma anche il cittadino ha dei limiti: deve combattere a tutti i costi la tentazione egocentrica di perseguire le differenze e di considerarsi individualmente un modello ideale. È questa la sua “buona coscienza” sulla quale si regge l’amicizia civica (che non stigmatizza l’elitarismo culturale in nome dell’uguaglianza, e non confonde, né sostituisce, l’arte di leggere, o di studiare e di aprirsi, con l’interconnessione permanente).

9. – La messa in discussione delle modalità del potere e la contestuale aspirazione ad un loro radicale cambiamento non servono a scoprire un sistema di dominazione, come insegnava il marxismo ortodosso, ma fissano un limite invalicabile al diritto dello Stato. Il sistema rappresentativo, pur con tutti i suoi difetti, è comunque una buona modalità dell’esistenza collettiva (di cittadini e non di sudditi, Finkelkraut), perché l’economia non ha ancora del tutto cancellato il cittadino, sostituendolo con il “lavoratore-consumatore”. Non tutto è *business as usual*, esiste ancora la “discordanza delle abitudini”. La democrazia è figlia di questo orgoglio e di questa modestia, della audace emancipazione e della sobria tolleranza (Constant). Così vivere insieme non è semplice convivenza, ma vivere all’unisono e non vivere a distanza, ciascuno secondo le proprie convinzioni, i propri desideri, “libero dagli altri”. Tutt’altro che semplice godimento pacifico dell’indipendenza privata, ma modalità di vita collettiva (possibilmente secondo tre registri:

quello materiale, quello spirituale o immateriale, quello della solidarietà, Pascal). Aiutano a capire questi concetti le pagine di Proust che descrivono la sua esperienza della lettura della Divina Commedia, o di Shakespeare: egli, trovandosi a Venezia, davanti a due colonne i cui capitelli rappresentano l'uno il leone di San Marco, l'altro San Teodoro che calpesta un cocodrillo, coglie da queste ammirevoli sculture che il passato contesta al presente il monopolio della presenza. La vita in comune non è statica, ma un flusso, un universo comunicativo, e l'attualità dipende anche dal passato, tutt'altro che fonte di spaesamento. Soltanto così si comprende il passaggio del concetto di libertà come privilegio a quello di uguale diritto, e gli uomini si riconoscono tra di loro (Aron). Soltanto così la democrazia è trama del reale e gli uomini non avanzano nella nebbia (Kundera).

10. – Nella società contemporanea esiste un “quinto Stato”, ulteriore al quarto Stato (si veda il quadro “Il quarto Stato” di Giuseppe Pellizza da Volpedo: il titolo riprende una espressione coniata durante la rivoluzione francese da alcuni esponenti radicali per designare gli “strati popolari”, operai e proletari, in contrapposizione agli “stati”, cioè ai ceti, come nobiltà, clero e borghesia. Il quarto Stato è descritto come classe oppressa, ma auto-consapevole e compatta, portatrice di interessi universali di emancipazione).

Gli oppressi esistono ancora, ma sono meno visibili e sicuramente meno organizzati: sono le persone economicamente vulnerabili, con un lavoro instabile, che non godono di prestazioni sociali sufficienti. Sono dunque i lavoratori precari, sottopagati, quelli che compongono il quinto Stato, per i quali è necessaria una strategia di inclusione sociale. Sono anche coloro che compongono l'esercito invisibile di nomadi, mendicanti, senz'altro, espressione di una povertà acuta e straziante, il *lumpenproletariat* (disprezzato da Marx), gente poco attrezzata per l'allegria (così scriveva Majakovskij); includere, incentivare sono dunque le direttive di un nuovo *welfare state* che offra *chances* di vita e garanzie sociali. La democrazia autentica, viva, è perciò quella che esprime la serenità di accettare le cose che non si possono cambiare, il coraggio di intervenire su quelle che si possono cambiare e la saggezza di distinguere le une dalle altre (Seneca). Un concetto di democrazia che richiama alla mente l'idea stoica dell'*oikeiosis* (accoglienza, familiarizzazione), ma al contempo induce a pensare che la sapienza nelle piazze fa sentire la sua voce, diretta, spontanea, immediata, nell'esperienza che ciascuno fa dei propri errori (capacità di essere delle persone che rientrano in sé stesse).

11. – Dalla democrazia autentica va separata la democrazia “totalitaria” (Talmon) che privilegia una concezione diretta del governo popolare, si basa

su una visione monolitica del popolo e su una idealizzazione del concetto di sovranità popolare che sembra quasi incarnare una sorta di religione messianica della politica. Di fatto prevede la conformazione di una società di eguali, ma non di liberi (Urbinati). È il numero di coloro che sono inclusi nel processo di decisione (i molti, non i pochi) che rende invece reale la democrazia, insieme con la chiarezza istituzionale e procedurale (i modi di determinare come prendere decisioni sulle leggi e come selezionare gli organi amministrativi e giudiziari, ovvero quei corpi decisionali che non possono includere tutti i cittadini). In altre parole, è il continuo incremento dell'inclusività dei singoli cittadini e della loro autorità collettiva che rende vera la democrazia.

E ancora: tradizionalmente, sono le due libertà (Berlin), quella negativa (in assenza di costrizioni da parte della legge) e quella positiva (connessa al progetto di creare un ordine politico capace di imporre una maggior eguaglianza a costo di sacrificare in parte le libertà individuali) che caratterizzano la democrazia. O meglio: la libertà "di" e la libertà "da" (Bobbio); ma non va dimenticata la libertà "per", che emancipa chi non ha pieno accesso ai diritti e concorre a cogliere il senso più profondo del concetto di libertà (Mill).

La passione per l'eguaglianza (Tocqueville) non può portare ad una società di eguali, ma non liberi. La politica democratica, infatti, è una processualità di discorso e decisione e non un semplice metodo di selezione elettorale (Habermas). In essa può riaffiorare l'inconscio collettivo, misterioso e potente, del popolo. "Il movimento del popolo è prodotto non già dal potere, né dall'attività intellettuale, né tanto meno dal combinarsi dell'uno con l'altra, bensì dall'agire di tutti coloro che prendono parte all'avvenimento" (Tolstoj).

12. – Il diritto pubblico e il diritto amministrativo hanno pretese e capacità riformistiche (anche se talora sembrano soltanto, apparentemente, continuare la tradizione); se non per altro, perché intervengono sulla realtà. Sotto questo aspetto, sono un paradigma di rinnovamento (se ben intesi e ben applicati) che coinvolge in una volta le coscienze individuali e le istituzioni pubbliche, cioè tutti i fondamenti del vivere civile. Inducono le une e le altre ad essere migliori. Sono la prova che la società è un luogo di significati, oltre che di eventi ed aspira all'innalzamento di sé (*éclosion*, uno sbocciare, con senso della misura e limpidezza di intenti). Essi pongono poi le basi di un flessibile ma intelligente sistema di alleanze tra le strutture frammentate della collettività e delle istituzioni (al posto di un rapporto muscolare o conflittuale). Superando i limiti di una manualistica troppo didascalica, il diritto pubblico e il diritto amministrativo possono essere affrontati unendo trascen-

denza e immanenza, eternità e storia, luce e oscurità, bene e sofferenza, assoluto e caducità, assumendo una connotazione nuova (trascendenza intergenerazionale e ragione si intrecciano, così come cultura e società, mente e cuore, equilibrio personale e di comunità, richiesta di attenzione e desiderio di comunicazione emotiva). Emerge così un diritto nuovo, il diritto “mite”: le norme giuridiche non sono più espressione di interessi di parte, né formule per concezioni universali ed immobili che qualcuno impone dando vita a quella che viene definita la Babele dei diritti (Zagrebel'sky); l'amministrazione pubblica e le istituzioni possono essere pensate “accondiscendenti”, senza ambiguità con il piano della realtà (e non è una visione ucronica o vertiginosa, Renouvier) per un diritto che tiene conto anche delle nuove svolte improvvise e radicali determinate dal desiderio dei cittadini e delle istituzioni di riallacciare i legami trascurati, di porre in essere una revisione politico-sociale (Appadurai). Ai legami deboli e precari si sostituiscono i legami forti, produttivi di benefici relazionali indicati comunemente come capitale sociale. Comunità e istituzioni non risultano più due “isole”, ma si pone l'attenzione “sull'acqua” che le connette (secondo i cosiddetti *Archipelagic Studies*); una dualità che costituisce l'essenza della loro ambivalente e fragile bellezza (non più divisiva, ma consapevole che per edificare una sinergia non c'è bisogno di cancellare le individualità in vista di un astratto “noi”; quando l'esperienza di sinergia è autentica, ognuna delle parti “abita” nell'altra, senza perdere la sua individualità nell'espletamento dei rispettivi ruoli; è così che la sinergia-alleanza esprime la sua natura generativa di parole e gesti che affascinano e interrogano, di soggetti che dialogano, svelandosi).

13. – Una delle interrogazioni eterne della nostra civiltà è quella sul rapporto tra la Giustizia (*Dike*, per i Greci) e il *nomos*, il diritto posto dalla volontà umana. Ci si chiede se la giustizia coincida con il *nomos*; ciò farebbe apparire la giustizia come un “fatto”, indistinguibile dal “fatto” del potere e delle sue leggi. In altre parole, la giustizia non trascenderebbe i fatti, pur dovendosi implicare con i fatti del potere e delle sue leggi (Cacciari– Irti). Il tema è di straordinaria attualità e di prima grandezza. Concerne anche il rapporto tra legalità e legittimità, il contrasto tra leggi scritte e leggi non scritte. E tra *kratos* ed *ethos*, tra *Dike* e *bia*. Tra ordine e caos, in un contesto di profondi mutamenti dei valori costitutivi della civiltà europea (ad esempio, quello della tolleranza). Secondo i Greci, doveva sussistere una corrispondenza tra leggi fisiche e norme morali e politiche, tra il corpo fisico delle cose e il corpo sociale degli uomini (in una unità obiettiva del mondo come *kosmos*). Se ne può dedurre che una legge, per essere giusta, deve necessariamente trovare un fondamento che trascenda la legge stessa e che ne sia

principio e fondamento. Viene da chiedersi, allora, cosa diventa una legge quando manca questo fondamento o le viene meno. È sicuramente arduo dare una risposta, come ha sottolineato Capogrossi, ma è pur vero che l'esigenza di giustizia non arretra e non si arrende ed è altrettanto vero che le cose ingiuste non durano, non possono durare, perché alla fine la giustizia, specie quando è impedita, rompe ogni impedimento: la giustizia è il fondamento di ogni più alta forma di vita umana che per essere tale è manifestazione della virtù (*areté*) e precede il sorgere dei sistemi giuridici. È per questo che Esiodo considera ogni atto ingiusto un attentato all'intera società (che appunto ne soffre). Ed è per questo che gli ordinamenti giuridici, già dall'antichità, accanto alla *Dike* e al *nomos*, per marcare l'eguaglianza dei cittadini, parlavano di *isonomia*, prima ancora di parlare di democrazia. E per sottolineare che la giustizia è "salute della città", Solone si sforzò di ristabilire piena armonia tra *Dike* e *nomos*, secondo quello che a lui appariva l'ordine naturale e logico delle cose (*eunomia*). Non è la forza dunque che crea il diritto, e nemmeno l'interesse del più forte. È la giusta ragione (*orthos logos*, o *logos alethès* – retta ragione-secondo Platone) che consente al *nomos* di imporsi come *basileus*, occasionalmente imperativo, come connessione di "distinti" che rimangono tali. Tanto che si arriva a parlare di una "legalità della natura" delle cose che concorre con la legalità della *polis* e se ne discosta – nella nostalgia dell'unità perduta-quando il volere degli uomini demolisce certi ideali. Resta ideale, oggi, che *Dike* e *nomos* si irradino reciprocamente e che *nomos* tenda sempre più all'universalità dei suoi precetti, evitando di lasciarsi impadronire dalla tecno-economia.

14. – Per i Greci la giustizia (*Dike*) designa una incondizionata e autentica stabilità delle cose. Il principio più stabile, per Aristotele. E riguarda tutto ciò che l'uomo può pensare e fare. In rapporto con essa si svolge l'intera storia dell'Occidente (Severino). Il contrario della giustizia è la "contesa", il contrasto (Eraclito). In greco: *polemos* (da cui polemica). Lo stato delle cose nel quale esse non stanno come dovrebbero è *adikia*, la violazione di un dovere morale, non solo imperativo, ma una vera e propria necessità; la violazione della verità, il suo nascondimento. Nella giustizia (*Dike*) si verifica l'unità del molteplice. Nell'ingiustizia (*adikia*) trionfa la *hybris*, cioè la prevaricazione, la tracotanza, la violenza; ognuno è nel proprio "*metron*" e non c'è armonia, prevale l'incompatibilità dei conviventi. Dalla *dikia* deriva la *taxis*, l'ordine, l'ordinamento, lo schieramento: l'uomo è se stesso, è senza frammentazioni, non è separato da se stesso, non è ambiguo, non è altro da sé ma *in se ipsum redit* (ritorna in se stesso). Senza la giustizia l'uomo non arriva alla verità, non le si avvicina nemmeno; la giustizia è un percorso che non

consente oltrepassamenti, se non nella dimensione aporetica (della contraddizione) o, in altre parole, nella dimensione della indifferenza della ragione. La giustizia, invece, è libertà – di-far-essere e proprio per ciò è inevitabile che sia indocile, indisponibile, *pharmakos* benefico e consolante che si incunea in passaggi difficili, sceglie vie poco battute, meditando ad ogni svolta (Guanzini). La sua è una pretesa fondativa, voluta e pensata. Ma non è mai un monologo con sé stessa (Cacciari). La giustizia (come il diritto) non è semplicemente un “affare” tra uomini, posta da uomini per altri uomini; se così fosse, svelerebbe una sua intima artificialità, il suo esser fatta con la volontà degli uomini e non ricevuta (anche) dal di fuori o dal di sopra. Per questo, può sollevarsi contro il diritto positivo, quando quest’ultimo non risponde alle esigenze della natura, rivelando appunto una certa sua artificialità. In questi casi, la voce della natura è una voce interpretata dall’uomo che le attribuisce un senso o un altro senso, ne ricava una od un’altra interpretazione. Così c’è chi vi scorge unità, bontà ed uguaglianza e chi invece sopraffazione del forte sul debole e lotta incessante, e sopravvivenza dei più forti sui deboli. Alla natura, e alla giustizia, come fonte originaria ed eterna, l’uomo ama attribuire le sue speranze e i suoi desideri, nel disegno di spogliarli di ogni impronta soggettiva e di provvederli di una incontestabile oggettività (Irti). Dinanzi al diritto “posto” si leva allora un diritto “op-posto”, una volontà che prova a farsi diritto e a destituire le norme vigenti; non è soltanto un “affare” tra uomini, come direbbe Camus, ma un conflitto tra volontà e potenze storiche che stanno una sopra all’altra, ma anche una contro all’altra. Nei confronti del diritto vigente, il diritto naturale esprime una certa insoddisfazione, una certa volontà di posizione che si sottrae al comune destino storico. La giustizia, dunque, pretende anche un uso giuridico della natura, un rinvio alla natura come fonte di diritto, essendo capace, proprio in quanto natura, di esprimere norme regolatrici dell’agire umano. È pur vero, però, che i segni provenienti dall’esterno devono essere interpretati, salvo ritenere che essi trascendano il pensiero umano ed esigano un atto di fede. Così, il conflitto tra diritto posto e diritto naturale non è più soltanto un conflitto delle volontà che tendono a sciogliere la molteplicità delle fonti per ridurle ad una, ma un conflitto di interpretazioni. (Si pensi all’art. 29, primo comma, Cost.; la famiglia è una società naturale fondata sul matrimonio: si assiste qui ad un congiungimento della natura con l’istituto del matrimonio, e si immagina che un istituto giuridico, eretto dalla volontà umana, abbia una sua natura, estranea e vincolante per la volontà umana stessa, destinato a vivere indipendentemente dalle sue mutevoli scelte).

Si introduce un dualismo, quello di essere e di dover essere, di *factum* e *faciendum*, con un punto di divisione che alcuni concepiscono come duali-

simo verticale – sovramondo naturale e mondo umano –, altri come *dualismo* orizzontale – i due mondi sono entrambi riconducibili entro il medesimo mondo –. (Le norme di diritto positivo “sopraggiungerebbero” a quelle di diritto naturale, senza una vera e propria gerarchia rispetto ad esse, e non curanti delle critiche che le investono di algida razionalità, di assenza di anima, di disponibilità a raggiungere qualsiasi scopo). Un dualismo che è parallelo a quello tra *Kultur* e *Zivilisation*, tra lettere e scienze o umanesimo e tecnica. Che pur hanno una sostanziale consonanza di scopo, ma l’uno improntato al lecito e al dovuto, l’altro al possibile, entrambi tuttavia volti alla *alétheia* (verità), tendenzialmente a quel principio unificante che tiene insieme il mondo degli uomini e delle cose (*Kosmos*, ordine e unità), anche se spesso la tecnica si ritiene capace di raggiungere infiniti scopi, per la sua “follia del divenire”. Natura e ragione restano comunque le “vere” fonti del diritto e rimandano entrambe al linguaggio dell’essere secondo cui la legge della verità è capace di distinguere il giusto dall’ingiusto, Ratzinger). Perciò non potrebbe ritenersi che il diritto e la giustizia avessero soltanto una essenza tecnica (nichilismo giuridico, Irti-Severino). Né che il diritto e la giustizia fossero espressione soltanto di “solitudine della volontà” (caducità delle decisioni che crea il sospetto della loro inumanità). È il pensiero post-moderno della nostra epoca che è caratterizzato da un forte scetticismo nei confronti della giustizia e del diritto, sommerso dal dominio pressoché incontrastato della nozione di progresso tecnico-scientifico. Ma il vero significato di progresso è speranza, compito, nel senso che il dovere di “servire” il progresso non è una parola d’ordine o addirittura una fede, soprattutto quando la parola progresso è vuota, e più che un movimento è l’impressione del movimento (Kraus), una sorta di punto di vista fatale per il quale qualsiasi cosa l’uomo faccia è sempre sotto il riguardo del progresso e mai del regresso (Musil, Orwell, Wittgenstein, Bouveresse: fanatismo del progresso, il progresso come fine e non come mezzo, come forma di civiltà contemporanea, Töpffer). È l’atteggiamento da conquistatore e da padrone che l’uomo oggi ha assunto e adottato nei confronti della natura a renderlo privo di “pietà” naturale o di misura sufficientemente rigorosa, risoluta ed efficace, nella gestione delle risorse e nei rapporti con la natura in generale.

15. – La parola comunità (dal latino *communitas*) contiene il riferimento al *munus*, termine che ha due significati: da un lato, è il dovere, l’obbligo, il compito, dall’altro, è il dono che si deve fare (non quello che si riceve). La *communitas*, allora, è l’insieme delle persone unite non da un possesso, ma da una mancanza, non da un “di più”, ma da un “di meno”, da un debito di ciascuno verso gli altri (Esposito). La comunità rende i suoi membri dei do-

nanti; desiderare la comunità è dunque indirizzare la ricerca di senso del vivere nella via della donazione, per realizzare l'essere in relazione che è dare presenza, dare ascolto, tessere quotidianamente la tela della comunità (Mancardi). Questa "logica del dono" si presenta come un paradosso: la vita vera è la vita donata e consiste nella continua ricerca dell'uomo di realizzare se stesso come *homo desiderans* (un desiderio che non sazia ma che approfondisce). Ciò non esclude che l'uomo che abita la comunità esperisca varie forme di convivenza, di socialità, ne conosca gli allettamenti e le delusioni, il fascino e lo scandalo, le speranze e le tragedie. Infatti, ammesso il desiderio di comunità di persone diverse che vivono nel rispetto e nel riconoscimento reciproco, nell'accoglienza e nell'eguaglianza, va ammesso anche che la condivisione possa spezzarsi, non reggere alla prova della lunga durata. E al posto della vicinanza prendano il sopravvento la distanza e l'inimicizia. Specie quando i risultati che ci si aspetta derivino dalla comunità tardano o non sono immediatamente visibili. L'incapacità di attendere e l'impazienza spesso non consentono di superare le difficoltà della vita di comunità. Oppure si fa strada nell'ambito della comunità il paradigma dell'*homo absolutus*, sciolto dai legami e che declina la libertà come rigetto dei vincoli (mito del *self-made man*, dell'uomo che non deve nulla ad alcuno, della persona chiusa alla ricerca della propria ristretta cerchia di interessi). Un uomo contrapposto all'*homo civicus* (Cassano: questo tipo umano è "l'idiota" dei greci, colui che vive rinchiuso nel suo mondo privato, che ignora qualsiasi idea di interesse collettivo e quindi di compatibilità tra i propri diritti e i propri doveri). Alla radice di questi comportamenti scorretti vi è una cattiva cultura, o per meglio dire, una profonda carenza culturale che non consiste tanto nell'individualismo diffuso o nell'idea che il bene morale coincida con il proprio interesse, ma più radicalmente nel fatto che questo uomo non conosce quale sia il proprio vero interesse (non ne è pienamente cosciente perché, sedotto dall'aver più che dall'essere, ha sottomesso all'aver la realizzazione di sé e la sua libertà è ridotta a scegliere tra le offerte del mercato). Non conosce il "tra" come spazio politico tra sé e gli altri, non esprime creatività come atteggiamento esistenziale e modalità di rapportarsi agli altri (capacità di vedere, di dialogo e di rispondere consapevolmente); non ha il coraggio civico di fare il proprio dovere e quindi è più facilmente ammorbato dalla illegalità diffusa, dalla furbizia eretta a sistema, dalla tentazione di guadagni illeciti e facili, dalla paura di perdere qualcosa di suo. Non è dedito ad azioni responsabili e non ha desiderio di comunità.

16. – È la dimensione etica che unisce perché fa cogliere la necessità degli intrecci tra individuo e comunità per realizzare un vivere bene (l'etica-*ethos*-

come dimora insegna a vivere nella multiforme realtà, con persone differenti, con prospettive diverse, Ricoeur). Ne discendono: *caring about* (interessarsi a), *taking care of* (prendersi cura), *care living* (prestare cura), *care receiving* (ricevere cura). E discende una visione “democratica” della cura (concezione della vita come un modo di rispettare e trattare “giustamente” gli altri). Esiste, dunque, uno stretto nesso tra cura e giustizia per scardinare i privilegi, i predomini, il controllo di alcuni sui molti altri (la cura come pratica sociale, Brezzi). Se è vero che l’uomo è un animale politico (Aristotele), allora è altrettanto vero che essere è essenzialmente con-essere o essere-con-altri. Questa, per Aristotele è l’*eudaimonia*, la vita buona: agire con giustizia, rispetto e temperanza, scoprendo la “tensione al bene” con un pensiero alto (Hölderlin).

In pratica, insistere nella ricerca delle cose essenziali, per pensare bene (cosa diversa dal conoscere). È così che le energie dell’uomo sono orientate ad alimentare modi di agire che attualizzano con fedeltà i principi cui la ragione riconosce valore: con l’adesione personale e comunitaria all’etica del bene comune. Ed è così che si arriva ad una “coscienza corale” della necessaria comunione interumana (Mancini). È chiaro, allora, che l’ingiustizia corrisponde ad un oscuramento antropologico, etico e politico del sistema di convivenza, da cui può derivare una società affetta da scotofilia (che ama il buio, *skotós*). Il contrario della “veglia” della coscienza umana (Lévinas) che reclama rispetto e dignità per la convivenza armoniosa. Il fondamento di quest’ultima non è solo l’economia (Marx), non è solo la cultura (Weber), non è solo l’immaginario collettivo (Castoriadis), ma la giustizia che non è soltanto un sistema di regole e procedure, ma statuto di una forma di vita collettiva in cui istituzioni e strutture organizzative sono tenute ad assumere il paradigma della cura e il potere deve essere trasformato in servizio. Se non vige la giustizia, la democrazia è inquieta (Touraine). Gli uomini non possono cercare di sopravvivere in lotta gli uni contro gli altri, ma convivere verso una comunione che deve inverarsi. (Si racconta che il pianista jazz statunitense Thelonious Monk durante i suoi concerti, improvvisamente, lasciasse la tastiera per mettersi a ballare intorno al pianoforte per immergersi nella coralità, per sentire se anche il corpo era in armonia con la vita rivelatasi nel suo movimento più naturale, il flusso materno della musica [Kelley]; se il respiro fosse in sintonia con la vita come comunione che accoglie tutti).

17. – La giustizia può essere pensata anche come “comunità di pratiche” in cui si anticipano e testimoniano i valori universali concreti del diritto, “luoghi” in cui può abitare lo spirito del vivere insieme, della responsabilità, della presenza al proprio tempo e al tempo degli altri e da cui può irradiarsi una cultura nuova; in cui si collegano le attese di vita buona, di equità, di ri-

spetto e legame, finanche di valenza redentiva e restaurativa di una società frammentata e divisa, segnata da un freddo conflitto strisciante e inaridito. E dunque può essere pensata anche come esperienza dell'incontro educativo, del confronto, dell'esitazione, della misura; infine, come sovrana regolatrice dei rapporti sociali (Weil), preludio di una dichiarazione dei doveri verso l'essere umano, finalmente capace di tolleranza e amicizia (ben oltre i *loghi* delle multinazionali e le *griffe* degli stilisti, Zanchi). Soltanto così il ripristino della legalità violata non avviene nella disorientata inerzia del trasgressore, secondo il primato delle procedure del processo, ma in una costellazione valoriale che accompagna le eccedenze del colpevole nella percezione della alterità del suo comportamento trasgressivo.

Allora la giustizia può essere "stile di pensiero", tutt'altro che aporetico (scettico), tutt'altro che auto-presentazione del pensiero borghese in quanto determinazione costitutiva del rapporto sociale capitalistico (Cacciari). Anzi, può essere *epifania* (disvelatezza) dell'*alétheia* (verità): esibisce fino in fondo la antinomia del comportamento, riconducendolo ad un buon cammino (*eu-porêsai*) la cui mèta (*télos*) è corretta.

18. – Il rapporto amministratori-amministrati può portare con sé un alto tasso di potenziale generalità anche per l'insieme delle relazioni complesse che lo caratterizzano e che lo rendono poco propenso ad accogliere innesti speculativi, tipici presupposti di una letteratura vivente in ordine a problemi molto avvertiti in un "sistema obbligante" di atteggiamenti, metodi e significati, di semplificazioni, di soluzioni unilaterali e di veloci epifanie di assolutezza. Di irrigidimenti dogmatici.

In questo studio cerco di calarmi nella situazione vivente per recuperare l'inatteso, l'imprevisto, per evitare di non riuscire ad appartenere al futuro e di giungere ad un punto decisivo. Può sembrare un lavoro *sans dessin*, ma il disordine è proprio il suo *vrai ordre*, che va oltre il vecchio metodo delle *élite* illuminate da una parte e delle burocrazie impigrite dall'altra: esse continuano a credere di poter stare tranquille nelle loro abitudini che coltivano senza ambizione né speranza (ripiegate su se stesse).

La convergenza che qui auspico è anche concreta solidarietà. Secondo criteri di avvicinamento progressivo. Con forte senso di appartenenza a qualcosa di più grande della propria "parte"; con ambizione condivisa. Attivando un processo spontaneo di armonizzazione e di riconoscimento reciproco secondo la logica del sapere e del sapersi riconoscere (invece di chiudersi nel particolarismo perdente).

In questo elaborato ho cercato un punto da cui muovermi, per sfuggire alle secche sia dell'idealismo sia del realismo e alle loro tentazioni anche mol-

to seducenti della parzialità; propongo, dunque, una continua correlazione tra le parti, amministratori e amministrati, nella loro reciproca azione, con un movimento infinito della riflessione umana, nell'apertura come instabilità continua del problema. Non mi soffermo sull'essere e sul dover essere del rapporto, ma lo considero come un problema o un sistema di problemi che si pone, come impegno di continua reciproca adeguazione, come corrente di vita (Anceschi). Quasi una ristrutturazione del problema del rapporto, nella consapevolezza che le soluzioni sono pressoché infinite, relative, e legate a sistemazioni definite di cultura, confidando in una unificazione comprensiva (che per me è il senso del regolare, dell'ordine, dell'armonia; in una parola, del bello che tiene insieme l'ingegno e l'emozione almeno in un punto fondamentale di contatto che è il riflesso di una luce che si manifesta nella natura profonda dell'uomo: l'attitudine al suo scopo). Ciò conduce in una atmosfera incantatoria e liberatrice di vecchi schemi, che non si raggiunge rimanendo nell'ordine abituale delle cose, ma richiede uno sforzo, una lotta intensa che faccia perdere i rapporti con l'esperienza abituale e porti al contatto con la vita profonda, nel *dérèglement de tous les sens* (Rimbaud). Così il piano della ricerca sul rapporto si sposta dal rapporto in sé a quello sulla sua funzionalità nella vita sociale, sulla vita umana e sul suo significato che ne ritma le azioni. Dall'autonomia del rapporto alla sua eteronomia, in una inevitabile dialettica per una nuova società di radicale opposizione alla individualità ostinata di ciascuna parte, attraverso una comprensione immaginativa (Anceschi). Così alla precisione del linguaggio tecnico può unirsi una nuova cifra stilistica un po' acrobatica, un po' allusiva, oggi relegata nella periferia culturale (che non sembra muovere da idee generali e preesistenti, eppure ne ha intatte le energie), nella quale però si parla solo dopo aver ascoltato, anelando all'esattezza che resiste alla prova del tempo. So che affrontare il rapporto come mi sono prefissato in queste pagine può creare disappunto o addirittura esasperare, ma non ho saputo immaginare qualcosa di più consono allo spirito del tempo, se di spirito si può parlare. In un tempo di astruse astrazioni e di svuotamento di significato del linguaggio comune, il rapporto deve farsi di inaudita levità e chiarezza senza rinunciare all'ambizione e alla responsabilità di riflettere le inquietudini del tempo (Agamben).

Per me le figure tradizionali del rapporto sono giunte al congedo, ad un'ora topica (Caproni) per una mia sobria decisione di farne a meno; ho cercato e trovato una sede (*ethos*) nuova del rapporto senza ombra di nostalgia o nichilismo: è quella del rifiuto della solitudine delle parti, quasi una *stimmung*, uno stato d'animo, che rende irrespirabile il rapporto, una *res amissa* e la cosa perduta è il bene di entrambe. Questa nuova sede del rapporto fa passare in secondo piano le distinzioni categoriali su cui si fondano

il diritto e l'Amministrazione, o meglio, le sposta in una dimensione in cui il loro senso muta radicalmente (Benjamin).

È questo un *esprit critique* che non si può esercitare senza tirare in ballo se stessi (Flaubert), svelando che non si amano i libri tradizionali e al contempo di non poterne fare a meno, in un accordo di emozioni e di idee, per vivere collegialmente, nel bisogno di convergenza, in un equilibrio di valori perché è la concorrenza che stimola, è la cooperazione che rinforza, è la solidarietà che unisce (Delors). C'è bisogno dunque di ricostruire la grammatica di un nuovo modello sociale di Amministrazione.

19. – Mi pare abbastanza evidente che in questo studio parto dal presupposto che la persona non sia identificabile con l'individuo (senza scomodare Maritain per il quale l'individuo, quale parte, va opposto alla persona, come a un tutto). L'individuo è una categoria di ordine naturale, biologico, mentre la persona è una categoria assiologica, è la manifestazione del senso dell'esistenza (Berdiaeff), è l'unità degli atti dell'uomo e allo stesso tempo la loro possibilità; è unità nella diversità, quindi è unità complessa ed è conservazione dell'integrità; deve offrirsi a tutti i respiri della vita sociale senza sciogliersi in essa (Kant). Soprattutto la persona non è mai un mezzo; è un tutto portato nel mondo interiore dell'esistenza (*contra*, tra gli altri, Hartmann), possiede un valore, è un'unità indipendente e dotata di finalità. L'io può realizzare la persona soltanto con la limitazione di sé, perché la persona è sociale, ha bisogno di comunicare con altri.

Il rapporto amministratore-amministrato deve restare sempre aperto a nuove tappe di crescita e a nuove decisioni che permettano di realizzare l'ideale nel modo più pieno. Così la libertà delle parti consiste nella capacità di prendere decisioni con chiarezza in ordine ai fini, oltre i propri pensieri e interessi, per compiere dei passi verso l'altra al meglio, in un rimando continuo dell'una all'altra. Così ciò che è meno importante viene accantonato per raggiungere ciò che conta di più; si realizza in questo modo una nuova esperienza di libertà che è al tempo stesso rinuncia e pienezza (Costa). Non si tratta di ricominciare tutto da capo, ma di valorizzare in pieno le risorse che ogni parte ha dentro di sé, con orizzonti ampi, attraverso una riflessione antropologica sui problemi fondamentali, vero cantiere di concordia per la comune domanda sulla verità nella società; una domanda che implica considerazioni razionali, dotazione di coscienza e di intenzionalità, capacità di espressioni creative e di comportamenti morali (Searle) per riconciliare la realtà esterna con quella umana e renderle coerenti. Fermo restando che quella esterna dovrebbe essere la naturale conseguenza, cioè un risultato naturale, di quella umana che è basilare. È così che gli atti compiuti dalle due parti,

amministratori e amministrati, sono *kalá érga* atti buoni o meglio “atti belli”, rivelazioni armoniose della loro persona che ha a cuore la propria piena umanità nella cura dell'altra. Ne conseguono l'artificiosità e la storicità di ogni contrapposizione. Essa viene superata dalla costruzione di una coppia oppositiva euristicamente in grado di dare conto della complessità e al tempo stesso dell'unità delle parti che a ben vedere non sono davvero contrapposte da due diverse scale di valori o da due diverse nozioni di verità, se sono il meno possibile contaminate da ideologie e da inclinazioni soggettive (Sellars). Ne consegue anche un avvicinamento tra linguaggio ideale e linguaggio reale, per una conoscenza come impresa comune, volta a modificare il mondo circostante e la società stessa per il maggior bene di tutti. Non si tratta di “vendicare” vecchi pregiudizi attraverso nuovi argomenti, ma di confutare vecchie fallacie intellettuali della nostra epoca; in pratica, di giudicarle sulla base dei loro effetti immediati e concreti: esse ostacolano il bene che avrebbero voluto ottenere e non permettono a ciascuna delle parti di fare il miglior uso delle circostanze particolari di cui ciascuna delle due è a conoscenza.

Le parti possono essere in grado di bilanciare la probabilità che alcune azioni benefiche, adottate caso per caso, possano risultare proficue, facendo il miglior uso delle circostanze particolari di cui solo esse sono a conoscenza. E non si tratta di assecondare nemmeno la dittatura delle emozioni: si tratta di riflettere su di una intelaiatura ordinamentale indagandone, della trama e dell'ordito, principi, strumenti e limiti.

Forse sono idee nane, ma issate sulle spalle di altre idee rinvenute nel bagagliaio culturale della Nazione cui Amministrazione e collettività appartengono (Finkielkraut). Forse sono anche idee ovvie, ma pensate a fondo con la necessaria libertà militante e realista contraria a lasciarsi deculturare e decivilizzare, nonché a lasciarsi espellere dal consorzio del bene in un contesto di cedimenti morali, di vizi del presente e di fiacchezze intellettuali (Ferrara). Sono idee che derivano dalla consapevolezza del finito, dell'incompiuto che è l'uomo libero (Jonas), per metterlo in armonia con le sue prospettive. Soprattutto in difesa della giustizia. Idee che vanno alla radice del problema del rapporto P.A. – amministrati e dei valori umani, perché interpellano i cittadini in quanto esseri umani: entrambi non possono ridursi alla sola logica del loro interesse (*self-interest*), alla ricerca del massimo guadagno, trascurando sistematicamente e intenzionalmente gli altri moventi della vita. Entrambi sono sensibili ai segnali di stima, di riconoscimento, di norme di reciprocità, sicché i loro obiettivi non sono necessariamente non allineati. Accanto al principio dell'utile, c'è sempre quello del buono, sempre la coscienza del dovere, il sentimento dell'onestà e dell'equo. E oggi appare affermarsi