

$$\frac{A_{12}}{312}$$

Antonio Vitale

La fine della democrazia liberale



Copyright © MMX
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/A-B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-3594-8

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: ottobre 2010

PARTE PRIMA
Le forme di organizzazione del potere

Sezione prima – Il ruolo dello Stato	17
Capitolo I	
Il governo della società	18
1. Il diritto pubblico	18
2. Il potere di governo	18
3. Il titolare del potere di governo	19
4. Le forme di organizzazione del potere	20
5. L'organizzazione delle funzioni: le <i>istituzioni</i>	21
6. Dimensione geografica delle forme di organizzazione del potere	22
7. Lo Stato come forma di organizzazione del potere	23
7.1. Lo Stato per ceti	23
7.2. Sul piano dei fatti: lo Stato come coercizione	24
7.3. Lo Stato come soggetto sovrano	25
Capitolo II	
Il diritto pubblico	27
8. Sfera pubblica e sfera privata	27
9. Sfera pubblica e interessi da soddisfare	27
10. Il diritto pubblico e la regolamentazione dei rapporti di potere	29
11. <i>L'interesse generale</i>	29
12. La trasformazione degli interessi sociali in interessi pubblici	31
13. La preminenza degli interessi pubblici	32
14. Lo Stato come regolatore esclusivo degli interessi sociali	33
Capitolo III	
La forma dello Stato	35
15. Lo studio della regolamentazione dei poteri pubblici	35
16. Le forme di Stato	36
17. In particolare: la forma di Stato democratica	37
18. Relatività storica dell'idea di democrazia	37

6 *Fine della democrazia liberale*

19.	La sovranità popolare nello Stato <i>oligarchico-liberale</i>	38
20.	La necessità di ideologie di sostegno.....	39
21.	L'esigenza di <i>legittimazione</i> del potere	40
22.	Legittimazione e i diversi momenti del processo del potere	42
23.	Valore politico della sovranità popolare	44
24.	La sovranità popolare tra titolarità ed esercizio del potere.....	45
25.	La sovranità popolare come criterio di legittimazione del potere.....	45
26.	La selezione attraverso il suffragio <i> censitario</i>	47
27.	L'autogoverno.....	49
28.	La universalizzazione dei diritti politici.....	50
29.	Dallo Stato oligarchico allo Stato pluriclasse	50
30.	La dottrina liberale del costituzionalismo.....	51
31.	Costituzionalismo e Costituzione	53
32.	Costituzionalismo e rapporto tra politica e diritto	55
33.	La democrazia integrata dal costituzionalismo	56

Capitolo IV

La funzione di governo	57
34. Le funzioni pubbliche.....	57
35. La funzione di governo	58
35.1. L'aspetto politico dell'azione di governo: l'indirizzo politico	58
35.2. L'aspetto amministrativo dell'azione di governo	60
36. Politica e amministrazione	60
37. Continuità fra le due fasi logiche	61
38. Le politiche pubbliche	61

Sezione Seconda – Le forme di governo

63

Capitolo I

Differenti forme di governo	64
1. Divisione come distribuzione del potere fra più organi.....	64
2. Le forme di governo	66
2.1. Il presidenzialismo	66
2.2. Il parlamentarismo	68
2.2.1. Il governo.....	68
2.2.2. Il parlamento	69
2.2.3. Monocameralismo e bicameralismo	70
3. I rapporti fra i centri di potere nelle diverse forma di governo	71
3.1. I rapporti fra i centri di potere politico nel presidenzialismo.....	71
3.2. I rapporti fra i centri di potere politico nel parlamentarismo	72
3.3. Il rapporto fiduciario	73
3.4. I rapporti fra i centri di potere politico nel semi-presidenzialismo	75

Capitolo II

Parlamentarismo e rappresentanza politica	77
4. L'ideologia del parlamentarismo.....	77
5. Critiche da sinistra: la dittatura del proletariato	77
6. Critiche da destra: la democrazia identitaria.....	78
7. Parlamentarismo e rappresentanza politica	81
8. L'idea di rappresentanza politica	81
9. Presupposti politici dell'idea di rappresentanza	82
10. La doppia anima della rappresentanza	83
10.1. Rappresentanza come situazione	84
10.2. Il divieto di mandato imperativo	85
10.3. Rappresentanza come rapporto	87
11. Rappresentanza politica e partiti politici	88
11.1. I partiti verso la società civile	89
11.2. I partiti verso le istituzioni.....	90
12. La rappresentanza politica come relazione di potere.....	91

Capitolo III

Parlamentarismo e governo di partiti	94
13. Caratteri dei sistemi dei partiti	94
14. Variabilità del pluralismo politico	95
15. Forme di governo parlamentari a multipartitismo e bipolarismo	96
16. Il valore della <i>governabilità</i>	96
17. Multipartitismo e legittimazione del governo	98
18. Preferibilità del parlamentarismo bipolare.....	100
19. La riduzione della complessità	102

Capitolo IV

Due diverse visioni della democrazia	104
20. Inadeguatezza del parlamentarismo	104
21. Spostamento di potere dal parlamento al governo	104
22. Democrazia di integrazione e democrazia competitiva	105
23. La democrazia come regolazione del conflitto sociale	106
23.1. Il conflitto sociale.....	106
23.2. Democrazia e conflitto regolato.....	107
24. La democrazia <i>di integrazione</i>	108
24.1. Parlamentarismo e democrazia di integrazione	109
24.2. La conseguente esigenza di <i>rappresentatività</i> del parlamento.....	110
24.3. Democrazia di integrazione e partiti piccoli	112
25. La democrazia competitiva	112
26. La responsabilità politica	113
26.1. Responsabilità per le scelte politiche	115
26.2. Il voto-sanzione	115
26.3. Difficile accertamento di responsabilità nella democrazia di integrazione	116

27.	Necessità dell'identificazione di un vincitore della competizione	117
28.	Responsabilità e democrazia competitiva	119
29.	Democrazia competitiva e scelte elettorali	120
30.	Le due visioni di democrazia e il parlamentarismo	121
30.1.	Il ridimensionamento del parlamentarismo.....	121
30.2.	Trasformazione del ruolo del parlamento e dei partiti.....	122

Capitolo V

Parlamentarismo e voto in uscita	123	
31.	Trasformazione dei voti in seggi	123
32.	I sistemi elettorali: maggioritario e proporzionale	124
32.1.	Il sistema maggioritario.....	125
32.2.	Il sistema proporzionale	126
32.3.	Proporzionale corretto: soglie di sbarramento	127
33.	Ruolo politico dei sistemi elettorali.....	129
34.	Effetti della scelta sul rapporto fra rappresentatività e governabilità.....	130
35.	Conclusioni circa il voto in uscita.....	131

Capitolo VI

I riflessi sul parlamentarismo	134	
36.	Parlamentarismo e ruolo del parlamento	134
36.1.	La rappresentanza e i diversi modelli di democrazia	134
36.2.	Democrazia di efficienza e caduta dalla <i>partecipazione</i> alla <i>investitura</i>	135
36.3.	La democrazia autoritaria	136
37.	L'integrazione con altre forme di democrazia	138
38.	La democrazia deliberativa o <i>partecipativa</i>	138
39.	La <i>cittadinanza attiva</i>	139

Capitolo VII

Il declino del parlamentarismo	143	
40.	La partitocrazia.....	143
41.	Esigenza di legittimazione del potere dei partiti: rappresentatività.....	144
42.	Trasformazioni della forma-partito e prevalenza dell'assetto interno.....	145
43.	Ripercussioni della trasformazione sulla capacità rappresentativa.....	147
44.	Le conseguenze della carenza di rappresentatività dei partiti.....	148
44.1.	La disaffezione	148
44.2.	Il risentimento e la protesta antipolitica.....	149
44.3.	Il populismo.....	150
44.4.	Dal principio rappresentativo al principio <i>plebiscitario</i>	153
45.	L'ideologia della democrazia <i>immediata</i>	154
46.	Tentativi di rivitalizzare le forme rappresentative.....	155
47.	La critica al principio collegiale	156
48.	L'attenzione alla <i>leadership</i> politica	157
49.	La personalizzazione della <i>leadership</i>	158

49.1.	Personalizzazione della politica e comportamenti elettorali.....	160
49.2.	Personalizzazione della politica e ripercussioni sui partiti.....	161
50.	La presidenzializzazione delle democrazie parlamentari.....	162

Capitolo VIII

I correttivi al parlamentarismo	164
51. Il <i>neoparlamentarismo</i>	164
51.1. La versione debole.....	165
51.1.1 Il premierato (modello Westminster)	165
51.1.2 Il Cancellierato (Germania).....	166
51.2. La versione forte: il semi-presidenzialismo	167
52. Il semi-parlamentarismo.....	168
53. La <i>deparlamentarizzazione</i> della politica.....	170

Capitolo IX

La pluralizzazione delle forme di rappresentanza	171
54. La rappresentanza secondo l'idea liberale.....	171
55. La rappresentanza politica nello <i>Stato di partiti</i>	172
56. I correttivi alla logica della rappresentanza politica.....	173
57. Il pluralismo sociale.....	174
58. Il riemergere degli interessi <i>settoriali</i>	176
59. I gruppi di pressione	177
60. La rappresentanza funzionale o di interessi	178
61. I due modelli di rilevanza della rappresentanza di interessi.....	180
61.1. Aspetti positivi e negativi dei due modelli di rilevanza	182
61.2. L'attuazione del modello neo-corporativo.....	183
61.3. Le ricadute in termini di eguaglianza.....	184
62. La rappresentanza territoriale.....	185

Sezione terza – La democrazia <i>procedurale</i>	187
---	------------

Premessa.....	188
1. I meccanismi elettorali	188
2. Sovranità popolare e meccanismi di accesso alle istituzioni	190
3. La democrazia elettorale	191
3.1. Due modi di intendere la sovranità popolare.....	191
3.2. Democrazia di partecipazione e democrazia di investitura	192
3.2.1. La democrazia di partecipazione.....	193
3.2.2. La democrazia di investitura	194
3.2.3. I limiti di una democrazia <i>elettorale</i>	195
4. Ruolo del corpo elettorale nella costituzione del Governo	196
5. Le elezioni come scelta e come competizione.....	197

Capitolo I

Le elezioni come scelta	198
1. Sovranità popolare e scelte elettorali	198
2. Il voto come espressione della sovranità popolare.....	199
3. Pre-condizioni delle elezioni democratiche	200
3.1. La temporaneità delle cariche	200
3.2. L'aspettativa di avvicendamento al governo	201
4. Condizioni di democraticità dei meccanismi elettorali	203
5. Le elezioni libere	204
6. L'opinione pubblica	205
7. L'opinione pubblica come strumento di legittimazione del potere.....	206
8. Responsabilità per i comportamenti individuali	208

Capitolo II

Le elezioni come competizione	210
9. Democrazia e competizione	210
10. Il ruolo dei partiti nella competizione elettorale	210
11. Il ruolo dei partiti nel modello presidenziale	211
12. Democrazia immediata e democrazia mediata	213
13. La competizione elettorale nel modello parlamentare: pluralismo politico	214
14. La comunicazione politica.....	214
15. Riflessi della personalizzazione sulla comunicazione politica	215
16. Pluralismo ed eguaglianza nella competizione	216
16.1. Il controllo delle reti televisive	217
16.2. Le risorse economiche	217
17. Le operazioni di voto	218
18. La correttezza nel conteggio dei voti: i brogli elettorali	220
19. Limitazione del pluralismo: limiti alle libertà politiche	221
20. Limitazione del pluralismo: la democrazia protetta	222

Capitolo III

Il processo decisionale	225
21. Il potere normativo.....	225
22. La maggioranza per decidere.....	226
23. Minoranza e opposizione	227
24. Il ruolo dell'opposizione.....	228
25. Le minoranze nei processi decisionali.....	229
25.1. La democrazia consensuale.....	229
25.2. Dalla democrazia consensuale alla democrazia maggioritaria.....	230
26. Parlamento e opposizione nella democrazia maggioritaria	231
27. I correttivi alla regola della maggioranza.....	232

PARTE SECONDA

Il principio costituzionalistico

Capitolo I

Lo Stato di diritto	236
1. Il problema della garanzia delle posizioni soggettive.....	236
2. Il costituzionalismo nella sua versione francese.....	236
3. Sovranità popolare e ruolo della Costituzione.....	237
4. Costituzionalismo e rapporto tra politica e diritto	238
5. La democrazia <i>autoritaria</i> : lo <i>Stato di diritto</i>	240
6. Il principio di <i>legalità</i>	241
7. Le due diverse direzioni del principio di legalità.....	242
7.1. Supremazia del legislativo sull'esecutivo.....	242
7.2. Funzione attuale di questa supremazia	244
7.3. Regola di condotta per i funzionari amministrativi e giudici	244
7.3.1. Principio di legalità dell'azione amministrazione	245
7.3.2. Il principio di giustiziabilità	247
7.3.3. Funzione del controllo e conseguenti limiti di tutela	247
7.3.4. Principio di legalità e giustizia penale	249

Capitolo II

Dallo Stato di diritto allo Stato costituzionale	252
8. Insufficienza delle garanzie offerte dallo Stato di diritto	252
9. Il costituzionalismo nella sua versione americana	253
10. La conseguente concezione della Costituzione come legge più alta.....	254
11. L'affermarsi della <i>democrazia costituzionale</i> in Europa	256
12. L'esigenza di un potere garante.....	257
13. Il controllo di costituzionalità	259
14. Ascesa e declino del costituzionalismo di tipo americano	261
15. Limiti alla tutela dei diritti: libertà e sicurezza	262
16. Il ritorno della storia.....	263
17. Stato debole e Stato forte	265

Capitolo III

La divisione dei poteri	267
18. Concentrazione e diffusione del potere	267
19. La dottrina della divisione dei poteri	267
20. Due diversi modi di concepire la separazione dei poteri	269
21. La doppia direzione della dottrina della divisione dei poteri	270
22. La separazione dei poteri nei contesti storici	271
22.1. Presidenzialismo.....	272
22.1.1. Separazione all'interno del potere politico	272
22.1.2. Separazione fra poteri politici e poteri garanti.....	273

22.2.	Parlamentarismo	274
22.2.1.	Sovranità parlamentare e rapporto con gli altri poteri	274
22.2.2.	Ripartizione all'interno del potere politico	275
22.2.3.	La distinzione fra poteri di politica attiva e poteri garantiti	277
23.	La distinzione fra potere politico e potere giudiziario	279
24.	L'indipendenza della magistratura dal potere politico.....	281
25.	Separazione tra politica e amministrazione	282

Capitolo IV

Il rapporto tra democrazia ed eguaglianza	283	
26.	L'eguaglianza come presupposto, premessa di valore della democrazia	283
27.	L'eguaglianza politica	285
28.	L'eguaglianza come principio costituzionale	286
29.	La pluridimensionalità del concetto di eguaglianza	287
30.	Eguaglianza giuridica o formale.....	288
31.	Presupposti ideologici dell'eguaglianza formale.....	289
31.1.	Eguaglianza giuridica e parità punti di partenza.....	290
31.2.	Eguaglianza giuridica e rispetto della legalità	291
31.3.	Eguaglianza giuridica di fronte alla giurisdizione	292
31.4.	Eguaglianza giuridica e imparzialità	293
31.5.	Tensione fra eguaglianza giuridica e politiche preferenziali	294
31.6.	Tensione fra eguaglianza giuridica e diritto alla differenza: il pluralismo culturale	295
31.6.1.	Le società geneticamente <i>multiculturali</i>	296
31.6.2.	Le società che si avviano a diventare <i>multiculturali</i>	297
31.6.3.	Le conseguenze del pluralismo istituzionale	298
31.7.	La ragionevolezza delle differenziazioni	299
32.	Eguaglianza sostanziale o <i>di fatto</i>	300
33.	Un nuovo modello di democrazia	301
33.1.	La democrazia procedurale	301
33.2.	La democrazia sostanziale	302
33.2.1.	I meccanismi per la rimozione delle disuguaglianze economiche.....	303
33.2.2.	Il modello dello <i>Stato sociale</i>	305
34.	Il declino dell'idea di eguaglianza sostanziale	306

PARTE TERZA

La fase amministrativa dell'azione di governo

Capitolo I

Il sistema amministrativo	310
1. Forma di Stato e sistema amministrativo	310
2. Le istituzioni del potere amministrativo dello Stato.....	311
3. Apparati amministrativi e Stato assoluto	313
4. Apparati amministrativi e Stato oligarchico-liberale.....	314
5. Apparati amministrativi e Stato del Novecento	316
6. L'amministrazione come organizzazione	317
7. L'amministrazione tra politica e cittadini	318
8. Il rapporto tra politica e amministrazione	319
8.1. Il problema del controllo sull'amministrazione	319
8.2. Il problema dell'autonomia dell'amministrazione	320
8.2.1. Le interferenze dei politici nella vita amministrativa	321
8.2.2. La piaga del sottogoverno	322
8.2.3. L'equilibrio fra separazione e integrazione	322
9. Il rapporto fra amministrazione pubblica e cittadini	323
9.1. I cittadini di fronte all'amministrazione come autorità	324
9.2. Gli strumenti di tutela delle posizioni soggettive.....	325
9.3. I cittadini di fronte all'amministrazione come erogazione di servizi.....	326
9.4. La difesa civica	326

Capitolo II

Amministrazione e obiettivi dell'ordinamento	329
10. Organizzazione amministrativa e ordinamento	329
11. L'obiettivo dello sviluppo economico	329
12. Il problema della <i>competitività</i> degli ordinamenti.....	330
13. La competitività delle imprese	331
14. Sistema amministrativo e sviluppo economico	331
15. Competitività e tempestività dell'azione pubblica	333
16. Il soddisfacimento delle esigenze dei cittadini	334
17. Il modello burocratico.....	335
18. Dalla logica burocratica alla logica aziendalistica	336
19. La dimensione economica dell'amministrazione	337
19.1. Efficienza	338
19.2. Efficacia	339
20. <i>L'e-government</i>	340
21. Perplexità sulla concezione aziendalistica dell'amministrazione.....	342
22. La europeizzazione e il riorientamento dell'azione amministrativa	343

Capitolo III

L'attività amministrativa	344
23. I compiti di cui si fa carico l'amministrazione.....	344
24. Le ideologie concernenti i compiti dell'amministrazione	344
25. Il doppio volto dell'amministrazione	345
25.1. L'amministrazione come autorità	346
25.1.1. Il provvedimento dell'autorità.....	348
25.1.2. Il procedimento	349
25.2. L'amministrazione come erogazione di utilità e servizi	350
26. La erogazione dei servizi pubblici	352

Capitolo IV

I servizi pubblici di utilità generale	353
27. I servizi pubblici di utilità generale e l'intervento pubblico	353
28. Le imprese pubbliche	354
29. Il risveglio del potere economico e del mercato	355
30. L'economia di mercato e la fine dello Stato imprenditore.....	356
31. Le privatizzazioni	357
32. Dallo Stato <i>gestore diretto</i> allo Stato <i>regolatore</i>	359
33. La regolazione del mercato	360
33.1. Regolazione del mercato dal punto di vista interno	361
33.2. Regolazione del mercato dal punto di vista esterno	362
34. La funzione pubblica <i>neutrale</i>	363
35. Le autorità indipendenti	365
36. La "devianza" delle autorità indipendenti rispetto alla tradizione.....	368

Capitolo V

I servizi pubblici di utilità sociale	370
37. I servizi pubblici di utilità sociale	370
38. Il ridimensionamento dello Stato sociale	371
39. La ridefinizione della sfera del sociale e della responsabilità individuale.....	372
40. Dal <i>welfare State</i> alla <i>welfare community</i>	373
41. Incoraggiamento delle iniziative private: il pubblico <i>oggettivo</i>	374
42. Il principio di sussidiarietà <i>orizzontale</i>	375
43. I privati nei servizi sociali	376
44. Il <i>terzo settore</i>	377
45. L'economia del <i>non profit</i>	378
46. Non profit e risorse pubbliche.....	379
47. La collaborazione fra <i>pubblico</i> e <i>privato</i>	380
48. La riduzione dei compiti dell'amministrazione pubblica.....	382
49. Il ridimensionamento del primato della politica	382

PARTE QUARTA

Il ridimensionamento del ruolo dello Stato

Capitolo unico

L'erosione della sovranità all'esterno dell'ordinamento.....	386
1. L'Unione Europea	386
2. I riflessi sull'ampiezza della funzione statale di governo	387
3. Incidenza dell'ordinamento comunitario sulle politiche pubbliche settoriali	388
4. Incidenza sulla politica economica.....	389
4.1. Lo sviluppo attraverso il mercato.....	389
4.2. Il conseguente diritto di circolazione dei fattori di produzione.....	390
4.2.1. L'impatto della libera circolazione dei capitali.....	390
4.2.2. L'impatto della libera circolazione delle merci	393
4.2.3. L'impatto della libera circolazione delle persone.....	395
4.2.4. L'impatto della libera circolazione delle persone.....	395
5. La politica monetaria.....	396
6. La politica di bilancio ed i vincoli finanziari.....	397
7. La politica agraria.....	399
8. Incidenza sul piano giuridico: primato ed effetto diretto.....	400
9. La Corte di Giustizia delle Comunità Europee (Lussemburgo)	403
10. L'esigenza di coerenza e la domanda di pronuncia pregiudiziale	404
Conclusioni	405
1. Fattori che incidono sul quadro di riferimento	405
1.1. Alterazioni della forma di Stato e della forma di governo	405
1.2. Il potere politico e gli altri poteri sociali.....	405
1.3. La riduzione della sfera pubblica.....	407
1.4. La de-territorializzazione del potere politico	408
2. Il declino dello Stato	409
3. Il declino della nazione	410
4. Il deconsolidamento della democrazia liberale.....	412

PARTE PRIMA

Le forme di organizzazione del potere

Sezione Prima: Il ruolo dello Stato

CAPITOLO I

La funzione di governo e lo Stato

1. Il diritto pubblico

Viene ritenuto necessario che gli studenti conoscano la regolamentazione dei poteri ed i rapporti fra autorità e cittadini che si istituiscono all'interno dello Stato, in quanto componente essenziale del contesto di vita e di lavoro. Il che avviene proprio attraverso la materia qualificata come Diritto pubblico.

Si parla di poteri e di rapporti fra autorità e cittadini. Che vuol dire?

2. Il potere di governo

In ogni contesto di vita sociale si pongono problemi collettivi che richiedono soluzione, e a tal fine si profila una funzione di governo; il vocabolo *governare* in latino riguarda la guida di una nave attraverso il timone, evidentemente per condurla ad una meta. In termini generici, dunque, governare significa reggere, guidare, dirigere e indirizzare l'attività dei soggetti in modo da conseguire determinati obiettivi; quando si tratta di governare un contesto sociale, in sostanza si prende atto che esistono dei problemi comuni da affrontare e risolvere, e la cui soluzione è condizione indispensabile per il conseguimento di finalità prestabilite.

In ogni contesto ci sono perciò soggetti (individuali o collettivi) che – sulla base di titoli di investitura variabili nel tempo e nello spazio – si assumono questo compito, che consiste essenzialmente nel rispondere ad una domanda di *regolazione*, nell'adottare cioè regole di comportamento che hanno la caratteristica di imporsi all'osservanza dei destinatari, anche se sacrificano loro interessi ed utilità, perché hanno il carattere della *imperatività*, nel senso che chi non le osserva subisce vari tipi di sanzione.

Il che significa che esse regole sono espressione di un *potere*. Si intende infatti per *potere* un rapporto forzoso, un rapporto cioè di

subordinazione di alcuni soggetti, che devono obbedienza, ad altri soggetti, che hanno il comando. Il rapporto di potere è sempre un rapporto di dominio, ossia di sovraordinazione e di subordinazione, di comando e di obbedienza, funzionale al perseguimento di certi obiettivi, di certi fini essenzialmente operativi, che non riguardano l'empireo dei valori etici, bensì la sfera concreta degli impulsi e degli interessi di cui è intessuta la vita associata.

Trattandosi di un potere che risponde ad una domanda di regolazione, esso si esprime in manifestazioni di volontà, in comandi, che sul piano formale, semplificando al massimo, assumono la veste di *norme* se il comando si rivolge ad una serie più o meno vasta di destinatari, *provvedimenti* se il comando si rivolge ad uno specifico destinatario.

Ogni comando implica una selezione degli interessi dei soggetti che, direttamente o indirettamente, possono essere toccati dal comando stesso, e può perciò colpire le sfere di vita in modi che la sensibilità del momento può ora considerare accettabili e indispensabili, ora invece considerare ingiuste e intollerabili. Chi ha questo potere di comando che obbliga i destinatari? Austin risponde: "il soggetto che riceve abitualmente obbedienza e perciò è sovrano"

3. Il titolare del potere di governo

È importante allora individuare il *sovrano*. Chi si appropria del potere implicito nella funzione di governo deve occuparsi della collettività su cui esercita il potere. Come ha evidenziato Foucault, già nel XVIII secolo in Germania e poi nell'Inghilterra capitalistica chi detiene l'autorità (allora, il *sovrano*) prende coscienza che il suo obiettivo non può essere solo quello di garantire la sicurezza dei sudditi, ma di garantire anche il loro benessere e la loro felicità: è solo su queste basi che il sovrano può sperare di essere obbedito, di esplicitare cioè efficacemente il potere di cui dispone.

In sostanza, chi occupa il potere ha naturalmente anche interesse a mantenerlo, a non farselo togliere; e a tal fine deve essere accettato dai consociati, cosa possibile se chi occupa il potere si impegna pure a soddisfare le esigenze e gli interessi della collet-

tività. La conquista ed il mantenimento del potere – per imporre regole e farle osservare con la forza al fine di incidere sulla distribuzione delle risorse materiali ed immateriali a vantaggio di chi detiene il potere – implica l’impegno a venire incontro alle esigenze collettive per darvi soddisfacimento.

4. Le forme di organizzazione del potere

Quella del governare è una *funzione*, per la quale valgono le considerazioni esperibili per qualsiasi funzione: le diverse funzioni devono essere pensate come rivolte al perseguimento di certi obiettivi, di certe finalità; ma la loro molteplicità e complessità esige che il loro svolgimento risponda ad un principio di ordine e di razionalità: un’attività in tanto può essere resa funzionale al fine da perseguire, in quanto il suo svolgersi ed il suo concreto attuarsi si produca nell’ambito di una organizzazione. Il potere non si esplica in forme occasionali, bensì attraverso precise forme organizzative, che variano a seconda degli interessi delle forze dominanti, degli obiettivi che esse intendono perseguire, dei valori e principi cui ispirano la loro azione.

In linea generale, si intende per *organizzazione* un’attività svolta da più parti in un insieme coordinato per il raggiungimento di un fine; ebbene, le attività attraverso cui si svolge la funzione di governo devono svolgersi secondo una formula organizzatoria predeterminata, che identifichi i soggetti, stabilisca le forme e i limiti dell’attività stessa, preveda controlli e garanzie.

Prende vita pertanto una forma di organizzazione di queste funzioni, in modo da garantirne uno stabile e non episodico svolgimento; si configura cioè un apparato di soggetti investiti, attraverso determinate modalità, del compito di esplicitare le funzioni necessarie secondo regole prestabilite. Attorno all’attività si forma dunque un vero e proprio apparato con entità stabili; per contrassegnare le entità stabili che costituiscono il frutto dell’organizzazione dell’azione di governo si usa normalmente il termine di *istituzioni*.

Si intende per *istituzione* un insieme strutturato di ruoli sociali, ossia di regole formali (come costituzioni, leggi, regolamenti) che

danno vita o ad un soggetto sociale capace di adottare decisioni, oppure ad una arena in cui operano diversi soggetti, il cui operato converge in una decisione; le regole disciplinano in modo preciso le modalità di accesso delle figure soggettive, le modalità di funzionamento, gli strumenti giuridici e materiali di cui l'entità dispone. Chi vuole esercitare il potere non può farlo se non attraverso il filtro delle istituzioni previste dall'ordinamento, osservando quindi le regole per accedervi e quelle per esercitare il potere.

5. L'organizzazione delle funzioni: le istituzioni

Le istituzioni, per il modo in cui sono costruite, rappresentano il modello di ordine sociale desiderato o preferito in un determinato momento storico, ossia lo strumento per la regolazione del conflitto e per la formazione del consenso nella situazione contingente determinata dai rapporti di forza che si sono concretamente costituiti. L'istituzione vuole sottolineare soprattutto i valori della stabilità e della utilità generale a prescindere dalle persone che volta per volta le occupano e che possono pur essere discutibili nei loro comportamenti, senza per questo che si debbano mettere in discussione le istituzioni per sé stesse: insomma. Attraverso le istituzioni la oggettività delle funzioni pubbliche prevale sulla soggettività di chi è chiamato a ricoprirle.

Le istituzioni servono invece per funzionare in modo stabile: la loro utilità sta nel fatto che esse contengono e incanalano pratiche d'azione reiterate nel tempo, contrastando la tendenza al continuo cambiamento delle regole, che risulterebbe dal successivo prevalere di certi interessi rispetto ad altri. Si presuppone dunque un certo equilibrio fra instabilità del potere e stabilità delle istituzioni attraverso cui il potere viene esercitato, nel senso che le istituzioni sono condizionate sì dai gruppi sociali e dagli interessi più forti, ma godono di una loro oggettività per cui normalmente resistono al di là di tutte le provvisorie vittorie e sconfitte di parte.

Le istituzioni dunque, con la loro relativa autonomia, evitano che il destino di una aggregazione sia abbandonato al gioco immediato di forze arbitrarie, garantendo al contrario che esso rimanga ancorato ad una logica più profonda, quella tracciata dalle regole

e dalla prassi consolidata della comunità. Tuttavia bisogna sempre tener presente che le istituzioni non sono delle variabili indipendenti, bensì degli epifenomeni che riflettono forze economiche e sociali sottostanti; sono strutture storicamente date, e dipendenti dal continuo comporsi e ricomporsi di forze contrastanti, per cui sono condizionate dagli interessi e dai rapporti di forza, e quindi fragili e indifese di fronte al mutamento di questi rapporti.

Il mutamento di rapporti di forza può incidere sulla loro stabilità, nel senso che le può svuotare di contenuto ed esigerne la sostituzione con altre più rispondenti agli obiettivi del potere che volta per volta si impone. Detto altrimenti, le istituzioni sono sottoposte alle tensioni derivanti dai mutamenti sociali e dal rivolgimento degli interessi e quindi dei rapporti di forza; con la conseguenza che si rischia di studiare le istituzioni utilizzando strumenti cognitivi che, essendo legati alle ideologie funzionali ad un certo rapporto di forza, non sono più adeguati a spiegare gli eventuali mutamenti determinati in questo rapporto.

Ad ogni modo, l'attenzione alle istituzioni è il primo passo per lo studio di un *sistema politico*; *sistema*, come è noto, è concetto che richiama un insieme organico di elementi uniti tra loro e interdipendenti: ebbene, quando si parla di sistema politico si vuole indicare un insieme di istituzioni, gruppi, processi politici dotati di un certo grado di interdipendenza reciproca. Un sistema politico è dotato di confini, funzioni, relazioni con l'ambiente esterno.

6. Dimensione geografica delle forme di organizzazione del potere

Se le regole da impartire alla società implicano un elemento di potere, è evidente che non si può parlare della funzione di regolazione se non in relazione alle forme di organizzazione che si è dato il potere stesso. Quando si pensa a interessi della collettività, si pensa intuitivamente a soggetti che risiedono in un certo luogo, perché questo dato appare per sé stesso idoneo a provocare l'emergere di esigenze comuni che richiedono di essere soddisfatte; pertanto l'organizzazione del potere di governo ha come punto di riferimento essenziale – almeno nel nostro contesto cultura-

le – il territorio, inteso come uno spazio progettuale, uno spazio di creazione collettiva ed allocazione di risorse.

Il contesto di convivenza richiama perciò immediatamente una determinata dimensione territoriale, che però può essere di dimensioni svariate, a seconda del raggio d'azione degli interessi da soddisfare: un quartiere, un comune, una zona geografica più ampia, un continente; la territorialità è la nota attraverso cui tradizionalmente si esprime il particolare legame tra certe istituzioni sociali e lo spazio geografico in cui di fatto sono in grado di operare.

La *politica*, che è l'arte di governare la società, ossia l'insieme di scelte libere per la soluzione di problemi collettivi, viene costruita a misura delle dimensioni territoriali cui si riferisce la funzione di governo.

7. Lo Stato come forma di organizzazione del potere

Abbiamo detto che il diritto pubblica studia i poteri ed i rapporti fra autorità e cittadini all'interno dello Stato. Che significa?

A un certo punto della storia, il quadro di riferimento territoriale del potere implicito nella funzione di governo costituito dalla particolare forma di organizzazione del potere appare collegata ad una specifica dimensione territoriale, che viene chiamata Stato. Lo Stato rappresenta un mero contenitore, all'interno del quale, nel tempo, si configurano modi estremamente diversi per quel che riguarda la competizione per il potere e le modalità del suo esercizio; a lungo termine, possono apparire persino corsi e ricorsi!

7.1. *Lo Stato per ceti*

A noi interessano in modo particolare gli aspetti che lo Stato assume dopo la Rivoluzione Francese, perché solo dopo il potere politico diventa tanto forte da dare vita ad uno Stato che veramente ha, come dice Weber, il monopolio della forza legittima. Prima invece si era trattato di un potere politico debole. Bisogna infatti

tener presente che, nella tradizione medioevale, era la società civile (o meglio, i gruppi in cui essa era articolata: le corporazioni, il feudo, i comuni, la chiesa e altre strutture) a provvedere per il soddisfacimento degli interessi che i singoli, con le loro sole forze, non riuscivano a soddisfare (salute, povertà, istruzione).

Sulla scorta di questa tradizione, fra il XV ed il XVII secolo è stato predominante in Europa il c.d. *Stato dei ceti*, caratterizzato dall'esistenza di distinti centri di potere: il potere politico era solo uno di questi e di fronte a esso vi erano gruppi sociali con interessi e condizioni giuridiche e culturali comuni e con principi di organizzazione indipendenti.

Non vi era una volontà pubblica e sovrana che si imponeva sugli interessi particolari, ma al contrario molte delle grandi decisioni legislative e amministrative e sempre quelle fiscali scaturivano da una contrattazione fra parti (il re e i ceti). Non ci sono dunque interessi generali, ma solo equilibri, più o meno stabili, fra interessi particolari. I detentori del potere politico, nell'ambito della dimensione territoriale sulla quale riescono ad estendere il proprio potere, incontrano innanzitutto organizzazioni di potere politico su scala ridotta: città, comuni, università.

Fino al 1700, sembra imporsi un modello di organizzazione riconducibile al *corporativismo*, che esprime una situazione di bilanciamento e compromesso fra interessi particolari; in quel quadro, la politica, intesa come arte del governo della società, era concepita come mediazione fra interessi diversi che da una parte chiedono protezione dall'altra vogliono affermarsi sugli altri. È evidente che si tratta di una situazione in cui il potere politico è debole e non può imporre alla società i suoi fini, i suoi obiettivi particolari, e deve limitarsi a questa funzione arbitrale.

7.2. *Sul piano dei fatti: lo Stato come coercizione*

Il fatto è che il sistema politico descritto nel precedente paragrafo era estremamente frammentato per quel che riguarda i poteri esercitati sul territorio (si pensi al *feudalesimo*), e questa frammentazione non era più compatibile con le esigenze di sicurezza e di sviluppo economico che si andavano imponendo alla

fine del XVII secolo. Le esigenze di sicurezza e di sviluppo economico (siamo agli albori del capitalismo) trovano un serio ostacolo nella presenza di queste frammentazioni, di questi staterelli, di queste piccole patrie che si muovono all'interno del territorio statale e rendono difficile l'esercizio del potere costituito. Per cui il problema era quello di combattere contro la disgregazione e la frammentazione sociale, con le molteplici appartenenze sociali costituite da ceti e corporazioni, di ridurre questa frammentazione ad unità.

Le forze dominanti intendono reagire al modello organizzativo del *corporativismo*, incentrato su interessi settoriali che diventano ora come ostacolo al perseguimento dei nuovi obiettivi da raggiungere sul piano economico e sociale. Perciò, dalla fine del '700, lo Stato (ossia, le forze che esercitano il potere al suo interno) si assume questo compito di contrasto della frammentazione; si ha dunque un progressivo rafforzamento del potere politico, che comprime tutti i gruppi della società civile e assume su di sé il compito di soddisfare gli interessi cui quei gruppi prima provvedevano (si pensi, per esempio, alle Università, che sono nate fuori dello Stato).

Lo Stato ottocentesco (le forze dominanti al suo interno) si trova di fronte ad una società devastata dagli sradicamenti prodotti dalla rivoluzione industriale e attraversata da una frattura tra le classi che diveniva sempre più profonda; la reazione si esprime con il massimo di coercizione e di forza (addirittura l'impiego dell'esercito) contro gli elementi perturbatori

7.3. *Sul piano teorico: lo Stato come soggetto sovrano*

Il potere politico collegabile alla forma di organizzazione-Stato diventa quindi molto forte, e per sottolineare la propria forza fa ricorso all'idea di *sovranità*, che intende per l'appunto indicare la qualità del potere più alto (lo Stato come detentore del monopolio della forza legittima); la sovranità dunque vuole sottolineare una qualità specifica del potere statale, quella cioè di essere il più alto e soprattutto, l'esclusivo nel governo del territorio.

Pertanto la sovranità accompagna tutti i settori in cui si manifesta il potere dello Stato, ossia le manifestazioni di volontà auto-

ritative (comandi, decisioni) attraverso cui i poteri pubblici intervengono per tutelare interessi generali: ad esempio l'imposizione tributaria, la difesa interna ed esterna, e così via.

L'identificazione della sovranità con lo Stato e quindi con il potere politico che al suo interno si afferma innanzitutto vuol significare che questo potere è superiore a qualsiasi altro potere che voglia contrapporsi, e quindi viene a designare l'autorità più alta, superiore a tutte le altre; ma in secondo luogo vuole affermare che solo un potere corredato della nota della sovranità è legittimato a prendere le decisioni valide per tutti, vuole sottolineare insomma l'esclusività di questo potere decisionale in capo ai soggetti che occupano l'apparato statale. Lo Stato ha il monopolio della forza legittima. Sono qui le radici di quello che viene chiamato *statalismo*.

L'idea di *sovranità*, che vuole indicare una qualità del potere, quella di essere superiore a qualunque altro, si riflette sia all'esterno, di modo che non esiste potere di altre entità che possa minacciare la indipendenza come esclusività del potere da esercitare su di un determinato territorio, sia all'interno, come monopolio ed esclusività nel senso che il potere non deve essere condiviso con altri centri, e quindi si impone come distruzione o assoggettamento di qualunque altro centro di potere che intenda contrapporsi a quello statale.

Naturalmente, tutto quello che andremo dicendo presuppone l'accettazione della presenza dello Stato come forma di organizzazione del potere pubblico e quindi il conseguente dualismo fra Stato e società civile; il che significa rispettosa presa di distanza dalle dottrine sociocentriche (dal marxismo all'anarchismo) che auspicano una "società senza Stato", la socializzazione del potere pubblico e quindi il superamento dell'indicato dualismo, dottrine cui vale la pena fare questo fuggevole riferimento per il fatto che se ne trovano ancora oggi seguaci specialmente nel mondo cattolico.

CAPITOLO II

Il diritto pubblico

8. Sfera pubblica e sfera privata

Possiamo adesso precisare perché la materia che dobbiamo studiare si chiama *diritto pubblico*.

Quando lo Stato moderno si impone con la sua sovranità su ogni altro potere che a vario titolo si imponga ai soggetti nei diversi settori della vita, quando cioè esso reclama monopolio ed esclusività, esso configura una particolare sfera di attività che viene chiamata *pubblica* separata da tutto il resto e sede esclusiva dell'attività politica, ossia dell'attività avente come obiettivo il governo della società.

La qualifica di questa sfera come *pubblica* in quanto sfera controllata dall'autorità, insomma sfera del potere, si spiega perché, per sottolineare la riduzione ad unità contro la disseminazione dei poteri sociali cui il singolo riteneva di dover obbedire viene utilizzata l'antica distinzione tra *pubblico* e *privato*. Questa distinzione originariamente era stata elaborata con una portata oggettiva, nel senso che veniva utilizzata per distinguere fra problemi di rilevanza individuale e problemi di rilevanza collettiva. Quando lo Stato moderno si impone con la sua sovranità su ogni altro potere che a vario titolo si imponga ai soggetti nei diversi settori della vita, la distinzione viene utilizzata per configurare due distinte sfere di azione sociale, la sfera *pubblica* e la sfera *privata*.

9. Sfera pubblica e interessi da soddisfare

Una volta affermata la netta distinzione tra sfera pubblica e sfera privata, la qualifica di "pubblico" viene estesa agli interessi del cui soddisfacimento i poteri pubblici decidono di farsi carico. Per capire meglio il perché della configurazione della sfera pubblica come sfera del potere, bisogna fare una premessa in relazione all'interesse, che esprime la tensione del soggetto verso un bene

la cui acquisizione corrisponde al soddisfacimento dell'interesse stesso. Questi interessi possono essere propri di un soggetto singolo, oppure di un soggetto collettivo, di un gruppo.

In questo secondo caso, siccome l'unione fa la forza, gli interessi rappresentati dal gruppo premono sui detentori del potere per avere un più efficace soddisfacimento, cercano cioè di condizionarne le decisioni. Ebbene, la configurazione di una sfera pubblica serve per respingere questi condizionamenti da parte degli interessi settoriali.

La sfera pubblica è riservata all'attività politica, all'attività cioè che, al fine di trasformare la società, detta regole per tutte le altre attività sociali; la sfera privata ricomprende tutti gli altri tipi di attività sociale, a cominciare dall'attività economica. La prima è riservata all'azione, formalmente regolata, degli apparati cui è assegnata la funzione di governo, mentre tutto ciò che si muove all'esterno di questa sfera è potere privato, economico, che non deve interferire nelle decisioni pubbliche.

L'idea è che se l'interesse è di un singolo soggetto, individuale o collettivo che sia, il suo soddisfacimento avviene nella sfera del privato; se l'interesse è riconducibile a tutta la collettività o a parti rilevanti di questa, il suo soddisfacimento avviene nella sfera del pubblico; vale a dire che vi devono provvedere i soggetti cui è affidata l'azione di governo.

La conseguenza che se ne trae è innanzitutto l'autonomia dell'attività politica da qualsiasi altra forza sociale che voglia utilizzarla (forze religiose, forze economiche): la configurazione della sfera pubblica serve a sottolineare l'esclusività dei soggetti che possono entrarvi, che sono portatori di un progetto di trasformazione della società e che perciò vengono qualificati come *poteri pubblici*, così come *pubbliche* vengono qualificate le istituzioni attraverso cui viene esplicata la funzione di governo.

Donde l'equazione secondo cui là dove c'è da risolvere un problema di rilevanza pubblica, là c'è necessariamente un soggetto pubblico, una istituzione pubblica: i privati rimangono estranei, esclusi dalla possibilità di risolvere tali problemi. Il concetto di pubblico definirebbe dunque la posizione di alcuni soggetti che operano in istituzioni riconducibili nel quadro dell'azione di governo, e che vogliono escludere altri soggetti da questa sfera pubblica.

10. Il diritto pubblico e la regolamentazione dei rapporti di potere

Insomma, viene operata una netta distinzione fra società civile e sfera pubblica, distinzione funzionale alla dicotomia – sulla quale dovremo tornare a suo tempo – fra governati e governanti. Il fatto è che proprio sulla netta distinzione tra sfera pubblica e sfera privata si spiega l'apparizione di una branca del diritto che viene qualificata come diritto pubblico, contrapposta ad una diversa branca del diritto che è qualificato come diritto privato. È nell'ambito di questa visione del pubblico in senso soggettivo che ha svolto tradizionalmente la sua funzione specifica il diritto pubblico: esso non deve, come invece fa il diritto privato, regolare rapporti paritari fra soggetti sociali, bensì deve regolare rapporti asimmetrici, in cui ci sono soggetti in una posizione di potere più forte.

E viene ritenuto necessario che gli studenti conoscano queste regole, concernenti in sostanza i rapporti fra autorità e cittadini che si istituiscono all'interno dello Stato, in quanto componente essenziale del contesto di vita e di lavoro

11. *L'interesse generale*

Gli obiettivi che si pongono i poteri nell'ambito dello Stato sono corrispondenti al soddisfacimento di interessi propri dei gruppi che esprimono il momento dell'autorità, e quindi cambiano a seconda dei mutamenti nei soggetti che hanno il potere di comando, mutamenti prodotti dalle lotte per impadronirsi di quel potere. Si può dire che la storia della lotta per il potere si configura come lotta fra soggetti portatori di interessi, che per l'appunto intendono porre gli interessi di cui sono portatori in primo piano per il loro soddisfacimento attraverso l'utilizzazione delle risorse pubbliche.

Coloro cui è affidato il potere di governo operano una selezione degli interessi continuamente emergenti nella società, e li traducono in obiettivi da perseguire attraverso le istituzioni e le organizzazioni appositamente create. Quando il potere politico si libera dei poteri privati e raggiunge il massimo della sua forza

(parliamo in sostanza dello Stato oligarchico-liberale), esso come abbiamo detto contrappone una sfera pubblica ad una sfera privata, e da questa contrapposizione si fa derivare l'idea della preminenza della prima sfera, nella quale si esplica il potere sovrano sotto forma di comandi (norme, provvedimenti, sentenze), rispetto alla sottostante *sfera privata*; è nella sfera pubblica che viene deciso più o meno esplicitamente, attraverso il tipo di regolazione che viene adottata, quali siano gli interessi da soddisfare in modo preferenziale. La preferenza accordata al soddisfacimento di certi interessi rispetto ad altri viene giustificata ricorrendo all'idea di un *interesse generale*, che in un certo senso riassumerebbe gli interessi comuni agli appartenenti ad un determinato gruppo sociale (altri parleranno di *bene comune*), ed in nome del quale si deve ritenere giustificato il sacrificio di altri interessi.

Una volta affermata l'idea che la sfera del pubblico si collega al soddisfacimento di interessi collettivi, è facile fare riferimento a una serie di interessi qualificabili come pubblici. Il concetto di interesse pubblico identifica e specifica i singoli interessi verso il soddisfacimento dei quali sono indirizzati gli sforzi congiunti di una comunità, e per il cui raggiungimento sono impiegate risorse comuni e viene esercitata quella funzione di governo che la comunità affida a determinati soggetti. Tendenzialmente, questi interessi si pongono in una posizione sovraordinata rispetto agli altri interessi, nel confronto con i quali gli interessi pubblici prevalgono, il che vuol dire che il soggetto che li persegue può esigere il sacrificio di altri interessi la cui presenza ostacoli il soddisfacimento di quelli dichiarati pubblici.

In sostanza, è politico ciò che concerne la gestione globale degli interessi del gruppo, del Sovrano, cioè la direzione generale della collettività. Questo non impedisce che siano adottate forme di regolazione che riguardano solo una parte della collettività, come i pensionati, gli automobilisti, gli omosessuali ecc., ma si tratta in ogni caso di decisioni adottate nel nome dell'interesse generale, interesse che concerne le questioni relative all'insieme della società (difesa del territorio, cittadinanza ecc.), ma anche solo un numero limitato di individui quando queste questioni specifiche incidono sulla vita della comunità (matrimonio, successioni, regole professionali ecc.).

Dev'essere ben chiaro che il concetto di interesse generale, e più ancora quello di bene comune, sono concetti puramente *ideologici*, nel senso che viene fatto passare per tale quello che è l'interesse dei gruppi più forti; per cui, la sua determinazione dipende puramente e semplicemente da rapporti di forza fra gruppi sociali.

Sono pertanto l'epoca, il contesto sociale, o le opzioni politiche dei governanti che permettono di definire che cosa sia l'interesse generale, e che permettono al legislatore, che parla in nome del Sovrano, di intervenire per regolare questi settori. Similmente, è la natura del gruppo che determina la natura dell'interesse generale in gioco e delle autorità chiamate a determinarlo: il parcheggio di automobili nella città di Salerno riguarda senza dubbio solo gli automobilisti di Salerno e rientra nella competenza delle autorità amministrative locali, mentre l'organizzazione della giustizia italiana è una questione di interesse nazionale che implica l'intervento politico del legislatore. Nei due casi, è l'interesse del gruppo preso in considerazione che permette di prendere delle decisioni che si impongono a tutti, ma in un caso si tratta di un interesse politico, nell'altro no.

12. La trasformazione degli interessi sociali in interessi pubblici

La conseguenza è che la valutazione della domanda sociale relativa ai più diversi settori della vita collettiva, e la risposta in termini di soluzione dei problemi attraverso le svariate politiche pubbliche, non può essere se non quella dello Stato, il quale pone sotto il suo controllo le istituzioni create dalla società civile per soddisfare interessi sociali (si pensi, in Italia, alla legge Crispi che pubblicizzò le c.d. IPAB). Insomma, ciò che prima apparteneva alla sfera della società civile si è trasformato in *pubblico*.

Lo Stato costituisce cioè la fonte esclusiva ed ineludibile della regolazione degli interessi dei gruppi sociali, una specie di gabbia da cui i portatori di questi interessi, soddisfatti o sacrificati che fossero, non potevano sfuggire.

Assume così grande rilievo la categoria degli interessi qualificabili come *pubblici* perché deve soddisfarli il potere pubblico e

non già i gruppi della società civile. Sarebbe però ingenuo pensare che l'interesse pubblico abbia una sua sostanza specifica che lo renda oggettivamente accettabile come tale; in altri termini, non è mai predeterminabile quali e quanti siano gli interessi pubblici: certe volte si intende pubblico come equivalente a generale, a significare che è in gioco il bene di tutti i consociati e quindi di fronte a tale interesse devono o possono essere sacrificati interessi di carattere meno generale; e poi questa generalità dell'interesse viene variamente determinata in relazione alle diverse forme di organizzazione del potere, parlandosi perciò di interesse comunitario, nazionale, regionale; altre volte si intende come pubblico l'interesse al soddisfacimento di bisogni ed aspettative di settori determinati e magari minoritari.

La qualificazione di un interesse come pubblico dipende in buona misura dalle ideologie prevalenti in un certo momento storico; vale a dire che la identificazione di questi interessi costituisce il risultato della lotta fra gruppi portatori di loro particolari interessi, nel senso che vengono imposti come pubblici gli interessi dei gruppi vincitori in questa prova di forza. Di modo che, se è possibile pensare ad alcuni interessi il cui carattere pubblico appare al momento fuori discussione (sicurezza, difesa, istruzione), ve ne sono molti altri per i quali quel carattere è la conseguenza di precise scelte ideologiche delle forze in un dato momento storico prevalenti (per es. interessi religiosi, interessi razziali, e così via).

13. La preminenza degli interessi *pubblici*

Da questo legame tra carattere politico e interesse generale derivano numerose conseguenze. Considerato al suo livello più elevato, l'interesse generale spinge in primo luogo le autorità a intervenire nelle questioni essenziali per la vita della collettività, nelle materie più importanti, lasciando alle autorità amministrative la gestione degli affari meno importanti o più settoriali. In secondo luogo, le autorità incaricate di gestire questo interesse generale devono avere una certa libertà di scelta.

Il soddisfacimento dell'interesse pubblico viene considerato prioritario rispetto al soddisfacimento degli interessi degli altri

soggetti sociali, nel senso che questi ultimi vanno in qualche misura sacrificati se ciò è necessario in funzione dell'interesse più ampio. Insomma, all'interesse generale viene associato un valore positivo elevato, laddove gli interessi coltivati nella sfera privata sono settoriali, a dir poco egoistici, e associati quindi ad un apprezzamento molto minore. Tali interessi godono certo dell'autonomia detta per l'appunto *privata*, ma che devono cedere rispetto al più lodevole interesse perseguito dal potere statale.

14. Lo Stato come regolatore esclusivo degli interessi sociali

La fortuna di questa peculiare forma di organizzazione sta dunque nella corrispondenza, riconosciuta per secoli, tra rilevanza degli interessi collettivi e dimensione territoriale dello Stato stesso. Il presupposto implicito è che i flussi ed i percorsi di realizzazione degli interessi sociali trovino la loro collocazione più adeguata a livello della dimensione territoriale dello Stato. Si presuppone cioè che il territorio delimitato da confini, cui lo Stato storicamente si riferisce, costituisca l'ambito più appropriato di rilevazione dei bisogni della gente e di apprestamento delle soluzioni per i conflitti che insorgono tra portatori di interessi distinti ed anche contrapposti.

Per duecento anni dunque lo Stato moderno ha riassunto in sé tutto il potere politico, perché è apparso come una forma di organizzazione del potere in grado di controllare tutti i settori della convivenza sociale in un certo ambito territoriale: si poteva guardare allo Stato essendo sicuri che nessun interesse avrebbe potuto sottrarsi alla regolamentazione operata dai detentori del potere statale. Tutti gli sforzi per rafforzare l'autorità o per difendere la libertà avevano come punto necessario di riferimento lo Stato, perché è in quello spazio, e solo in quello spazio, che poteva essere imposta l'autorità o garantita la libertà.

La preminenza dello Stato è stata così assorbente che si è prodotta nel tempo una sostanziale identificazione fra politica (come espressione dell'azione di governo in cui preminente è l'elemento del potere) e Stato (come espressione della più affermata forma

di organizzazione del potere qualificabile per l'appunto come politico). Tant'è che si sviluppa una materia di riflessione che viene chiamata dottrina dello Stato.