

Tra legittimità, legittimazione e autolegittimazione della Pubblica Amministrazione: le ideologie istituzionali e organizzative

Enrico Damiani di Vergada Franzetti
Università degli studi di Milano

Riassunto

Il presente lavoro propone un modello di analisi multidisciplinare e multivariata per lo studio del modo di pensare dei vertici organizzativi e istituzionali intorno all'andamento dell'amministrazione pubblica, sulla scorta delle forme di legittimazione e autolegittimazione che sempre accompagnano la gestione del potere. Lo studio del sottosistema burocratico-amministrativo pubblico, delle ristrette élites che operano ai suoi vertici, del complesso di idee e valori professato, naturale riflesso culturale e ideologico della strutturazione del potere, ricorre a differenti discipline e paradigmi teorici come la sociologia dell'organizzazione, della conoscenza e del diritto, nonché la teoria dell'élites e dell'ideologia.

Parole chiave: pubblica amministrazione, istituzione, organizzazione, élite, potere, ideologia

Abstract. *Between Legitimacy, Legitimation and Self-legitimation of the Public Administration: Institutional and Organizational Ideologies*

This work provides a multidisciplinary and multivariate analysis model for the study of the way of thinking of organizational and institutional leaders regarding the performance of public administration, on the basis of the forms of legitimation and self-legitimation that always accompany the management of power. The study of the public bureaucratic-administrative subsystem, of the restricted élites that operate at its top, of the complex of ideas and values professed, a natural cultural and ideological reflection of the structuring of power, uses different disciplines and theoretical paradigms such as organizational sociology, of knowledge and law, as well as the theory of élites and ideology.

Keywords: public administration, institution, organization, élite, ideology, power

DOI: 10.32049/RTSA.2024.1.05

1. L'approccio istituzionale e organizzativo: la soddisfazione di fini individuali o di gruppo

Il presente lavoro propone un modello di analisi multidisciplinare e multivariata per lo studio del modo di pensare e di agire socialmente dei vertici organizzativi e istituzionali pubblici intorno a temi e problemi riguardanti l'andamento dell'amministrazione pubblica, alla luce delle forme di legittimazione e autolegittimazione che sempre accompagnano la gestione del potere (Mannheim 1959; 1994; 2000; Lasswell e Kaplan, 1969; Popitz, 2001). Lo studio del sottosistema burocratico-amministrativo, delle ristrette élites amministrative al vertice di istituzioni e organizzazioni pubbliche, del complesso di idee e valori professato che ne costituisce il naturale riflesso culturale e ideologico, può realizzarsi ricorrendo a

nozioni tratte da diverse discipline, come la sociologia dell'organizzazione, la sociologia della conoscenza, la sociologia dei processi culturali e comunicativi, la sociologia del diritto, nonché a differenti paradigmi come la teoria dell'élites e dell'ideologia (Friedman, 1978; Ferrari, 1997; Febbrajo, 2009).

La società moderna trova nelle istituzioni e organizzazioni pubbliche, nelle innumerevoli attività svolte sia di carattere tradizionale (la difesa militare, l'esazione delle tasse, l'amministrazione pubblica, etc.), che innovativo (la produzione e la distribuzione di beni e servizi, etc.), uno degli elementi caratteristici dello Stato moderno (Mayntz, 1982; Scott, 1995; Lippi e Morisi, 2005): la diffusione di tali enti lungo tutto lo spettro delle relazioni sociali, è il risultato di un processo di sviluppo lento ma graduale, che ha origini lontane nel tempo (Melis, 1996; Bonazzi, 2000 e 2002). La diffusione e la crescita delle burocrazie statali se esprime il consolidamento della struttura e delle funzioni dello Stato, allora, con riguardo alla situazione di endemica crisi in cui versa l'amministrazione pubblica, evidenzia aspetti problematici: spesso consistenti nel trasferimento sulla collettività e sugli individui che a vario titolo entrano in contatto con esse, di costi in termini di inefficacia e di inefficienza (Gross ed Etzioni, 1996).

Sotto questo profilo appaiono significative le riflessioni di quegli autori che descrivono con preoccupazione il fenomeno della crescita ed espansione dell'apparato statale, dell'élites di potere poste ai vertici delle gerarchie istituzionali e organizzative pubbliche (Mills, 1959). Giungendo persino ad affermare che il fondamento della struttura di classe, della stratificazione sociale, risiede oggi più nell'assunzione di posizioni formali o informali all'interno dell'apparato pubblico, connotate da quote di autorità e di potere organizzativo, base per l'affermazione del prestigio, del potere personale e collettivo, pubblico e privato, che non nella proprietà dei mezzi di produzione (Segre, 1985; Dahrendorf, 1963; 1981; Hodge, Siegel e Rossi, 1966).

La dimensione problematica connessa all'espansione e al funzionamento delle istituzioni e organizzazioni pubbliche negli aggregati statali (Weber, 1961; Michels, 1966), riguarda anche il tema dell'influenza che i sistemi istituzionali e organizzativi producono sui sistemi

correlati, come quello politico, economico, sociale, etc. (Hatch, 1999; Catino, 2012). Si tratta certamente di un aspetto connesso alla diffusione del processo di razionalizzazione della società, ma che appare anche in grado di produrre effetti perversi e non voluti (Aubert, 1950): se è vero che le organizzazioni costituiscono uno strumento indispensabile per configurare in modo razionale e organico innumerevoli aspetti della vita sociale, affidandosi alla competenza di un ristretto gruppo di esperti, una minoranza organizzata (Mannheim, 1959, 1994; Ellul, 1964; Goodman, 1968; Galbraith, 1968), per il raggiungimento di fini collettivi; vero è, che la predisposizione e l'attuazione del processo di gestione tecnocratica della società, che affida la cura degli interessi degli uomini a scelte non controllabili di esperti posti ai vertici degli apparati pubblici di gestione sociale, determina l'insorgere di élites di potere, orientate alla conservazione o modificazione dell'assetto del sistema in cui operano in funzione della soddisfazione di propri interessi e scopi (Roszak, 1971).

Ma l'asserita problematicità connessa all'espansione delle istituzioni e organizzazioni pubbliche si manifesta anche nelle conseguenze prodotte sulla dimensione umana dei partecipanti organizzativi che operano al loro interno: la forza persuasiva dei messaggi dell'élite organizzativa, orientata a piegare la coscienza individuale degli appartenenti all'organizzazione, adattandola alla soddisfazione delle esigenze del sistema in cui l'élite opera, determina pesanti effetti sulla psiche e sulla personalità dei soggetti coinvolti, sotto forma di stress e frustrazioni (Argyris, 1957; Whyte, 1971; Maslow, 1973).

Non sfugge ancora una volta l'ambivalenza di ruolo di ogni istituzione e organizzazione pubblica, dei vertici organizzativi chiamati a dirigerle, che, secondo la nota formula per cui il medium è il messaggio, possono divenire dei fini in sé (McLuhan, 1967). In questi termini il messaggio di un medium, di una tecnologia o di un apparato, coincidendo con il mutamento di proporzioni, di ritmo o di schemi che produce nei rapporti umani, richiama l'attenzione sulle caratteristiche dei media utilizzati per diffonderlo, considerati come un'estensione dell'individuo che opera attraverso di essi, piuttosto che sui contenuti veicolati e prodotti dai messaggi stessi. In questo senso gli apparati pubblici, come estensione di individui o di gruppi che operano attraverso di essi, focalizzano l'attenzione sulle criticità connesse ai meccanismi di acquisizione, impiego e distribuzione delle risorse

loro destinate per la produzione di beni e servizi: non solo sotto il profilo della verifica di rendimento e di produttività dei partecipanti organizzativi, ma anche e soprattutto delle strategie adottate dai vertici organizzativi per mantenere o cambiare l'assetto di potere del sistema organizzativo in cui operano, in funzione della soddisfazione di interessi e scopi individuali e/o di gruppo.

La consapevolezza degli aspetti problematici, delle criticità che connotano le istituzioni e organizzazioni pubbliche, richiama inevitabilmente l'attenzione sull'attore sociale e sul contesto sociale in cui opera: i sistemi organizzativi, le istituzioni pur esprimendo una forma di razionalizzazione dell'agire sociale e individuale, si modellano e quindi rispecchiano le collettività umane e i singoli individui (Homans, 1950; Blau, 1964). Affermare che nelle istituzioni e organizzazioni pubbliche si manifestano le tendenze caratteristiche dei gruppi sociali e dell'individuo, significa affermare che in esse si realizzano processi di socializzazione, comunicazione, strutturazione gerarchica, formazione di norme, gestione e esercizio del potere, definizione e raggiungimento dei fini, caratteristici dell'agire sociale e individuale, con tutte le problematiche che accompagnano tali processi (March, 1993). Numerose sono le attività svolte dagli apparati pubblici che, per un meccanismo di trasposizione dei fini, si prestano ad essere travisate per interessi e scopi personali e/o di gruppo, e che i partecipanti organizzativi tendono a celare nelle loro effettive modalità di svolgimento, rendendole non facilmente riconoscibili, come quelle consistenti nel definire e ridefinire gli obiettivi prefissati, nel persuadere i partecipanti organizzativi a fornire il proprio contributo, nel controllare e coordinare gli apporti forniti dai partecipanti, nel raccogliere mezzi e risorse, materiali e simboliche, nell'impiegare e distribuire, prodotti e servizi realizzati, nel selezionare, formare e sostituire i partecipanti organizzativi, nel mantenere i rapporti con altre organizzazioni.

2. L'approccio elitistico: il conflitto per la gestione del potere

La teoria elitistica spiega come in ogni apparato burocratico pubblico, un numero ristretto

di soggetti, disponendo di buona parte delle risorse scarse, si imponga sul resto dei partecipanti organizzativi. L'ineguale distribuzione della detenzione e del controllo delle risorse economiche, materiali e simboliche, produce inevitabili disegualianze tra gli appartenenti alle istituzioni e organizzazioni pubbliche: il potere inteso come la facoltà concreta di scelta tra alternative d'azione contrastanti (Barnes, 1995; Ferrari, 1997), la capacità di imposizione di scelte sugli appartenenti di un'istituzione o organizzazione, costituisce infatti la principale prerogativa di una ristretta cerchia di partecipanti organizzativi (Aquarone, 1965). In ogni contesto organizzativo esistono due distinte classi di soggetti, da un lato, quella numericamente ridotta, riferibile a coloro i quali detengono ed esercitano il potere organizzativo, monopolizzandolo, traendone i relativi vantaggi; dall'altro, quella numericamente più estesa, riconducibile a coloro i quali tale potere subiscono, risultando subordinati a, e controllati da, una minoranza organizzata, un'élite organizzativa (Pareto, 1902 e 1964; Mosca, 1947; Weber, 1961; Treves, 1975).

Lo studio delle istituzioni e organizzazioni pubbliche evidenzia come la distribuzione e l'esercizio del potere segua un andamento piramidale, e come in qualunque tipo di organizzazione sociale (stato, partito politico, parlamento, burocrazia, associazione, gruppo di interesse, impresa, sindacato, esercito, chiesa, etc.), i detentori del potere, nel perseguire i propri interessi, nel difendere le relative prerogative a discapito degli interessi e delle aspettative dei soggetti subordinati ed etero-diretti, costituenti la maggioranza, rappresentino invece una minoranza. La burocrazia di vertice, i soggetti che ricoprono cariche direttive o semi direttive superiori, assumono una posizione di preminenza circa la distribuzione e l'esercizio del potere organizzativo, l'impiego e la distribuzione delle risorse scarse disponibili: i dirigenti, i funzionari, coloro i quali assumono incarichi direttivi o semidirettivi superiori, dispongono di risorse, di prerogative e di facoltà idonee a influenzare il comportamento degli appartenenti sia del vertice dell'ordine istituzionale e organizzativo cui appartengono in quanto subordinati, che dell'intera istituzione e organizzazione, per la rilevanza dei poteri loro attribuiti (potere disciplinare, potere di nomina delle commissioni concorsuali, potere di direttiva nei riguardi dei sottoposti, potere ispettivo, potere di istruzione, competenze specifiche, etc.).

Gli appartenenti all'élite istituzionale e organizzativa si caratterizzano per l'attitudine a mantenere le posizioni di supremazia acquisite, aspetto non meno evidente di qualsiasi considerazione relativa all'adozione di misure idonee a garantire l'efficiente ed efficace selezione sociale dei partecipanti organizzativi in base ai più disparati criteri, non ultimi quelli del merito e della competenza: la minoranza organizzata, indipendentemente dalle capacità e dalle attitudini dei soggetti che la costituiscono, è incline a sottomettere la maggioranza dei partecipanti organizzativi che le è sottoposta (Treves, 1975).

La teoria delle élites evidenzia il conflitto che investe il contesto sociale e gli apparati pubblici per l'acquisizione e il mantenimento di quote sempre crescenti di potere, focalizzando l'attenzione sull'individuo inteso come sistema psichico con le sue pulsioni e debolezze (Homans, 1950; Blau, 1964; Crespi, 1994 e 1998), sul potere di cui dispone inteso come bene, piuttosto che come relazione, che egli accumula, investe, possiede e spende. Aspetti che non prescindono dalla duplice dimensione che sempre caratterizza la gestione del potere, consistente nella distinzione tra potere sostanziale e formale, tra potere visibile e occulto: i detentori effettivi del potere organizzativo spesso non coincidono con i titolari di posizioni formali, correlandosi la gestione del potere alla capacità di mobilitazione e coordinamento dei gruppi minoritari, al grado di istituzionalizzazione dell'esercizio dell'autorità.

Nella prospettiva conflittualistica elitistica, caratterizzata dal ricorso all'uso della forza e alla manipolazione per l'acquisizione di posizioni di supremazia, un ruolo preminente assumono le forme di mediazione simbolica (Dahrendorf, 1963 e 1981; Tomeo, 1973 e 1981; Collins, 1975; Crespi, 1994 e 1998; Crespi e Fornari, 1998; Bilotta, 2013 e 2014). Le rappresentazioni, le credenze, i codici, i testi, i rituali, i modelli di comportamento, le regole, i valori, le idee, i simboli o le simbologie, i miti, le dottrine, le ideologie, più genericamente i messaggi comunicativi, costituiscono delle risorse cui i partecipanti organizzativi ricorrono non solo per descrivere, spiegare, giustificare la propria posizione di preminenza, il proprio status formale o effettivo, ma anche e soprattutto per aumentare il proprio consenso e, non meno rilevante, per ridurre il dissenso, giustificando il potere detenuto.

3. L'approccio ideologico: la comprensione e spiegazione delle forme di sapere

Spiegare e comprendere il fenomeno ideologico che accompagna l'attività svolta dagli appartenenti agli apparati pubblici significa scomporlo in una serie di comportamenti individuali, razionali e esplicabili (Weber, 1961). Il fenomeno ideologico associato ad un'élite organizzativa pubblica consiste in una moltitudine di prese di posizione ideologico-individuali intorno a temi e problemi che riguardano l'andamento dell'amministrazione pubblica (Elias, 1991). Si tratta di opinioni individuali espresse da attori che hanno una determinata collocazione sociale, istituzionale e organizzativa, che appartengono a gruppi, che dispongono di risorse scarse, materiali e simboliche, soggetti che assumono scelte, pensano e compiono azioni sociali intenzionali (Di Robilant, 1984; Ferrari, 1997; Febbrajo, 2009). La distinzione assunta in questo articolo tra agire e modo di pensare degli appartenenti ad élites di potere ha mera natura definitoria, ma non interna tra le categorie evidenziate che in effetti coincidono salvo eccezioni alla luce degli effetti prodotti, semmai esterna. Sottolineandosi come nell'ambito dei comportamenti umani osservabili spesso occorre distinguere tra le azioni che posseggono un orientamento sociale intenzionale (agire e pensare) che possono definirsi sociali, da quelle che tale orientamento non posseggono (Gallino, 1983); e che le azioni sociali così definite si compongono in gran parte di atti di comunicazione (Ferrari, 1997). Un aspetto che occorre tenere sempre presente se l'oggetto dell'analisi sociologica è, come in questo caso, una forma di sapere culturale e ideologico attraverso cui si agisce, si pensa bensì socialmente e comunicativamente. Tuttavia operando su di un materiale costituito da eventi naturali, da comportamenti umani non intenzionali, da azioni in senso lato, ivi comprese le azioni non indirizzate socialmente e non comunicative, e da ogni sorta di azioni intenzionali ma non logiche (Ferrari, 1997). Forme di sapere mediante le quali, inoltre, si attribuiscono a quel materiale dei significati, ma nel quadro di un interazione complessa che assume a seconda dei casi i caratteri di un conflitto e/o di una negoziazione (simbolici) e che ha per oggetto la scelta tra diversi significati possibili: significati che non sono dati poiché dipendono sia dall'intenzione dei soggetti interagenti, sia dal criterio di significazione adottato, in altri termini, dalle variabili di variabili che

appaiono maggiormente in grado di incidere su di essi. Il raffronto dei comportamenti, degli atteggiamenti, delle opinioni, delle credenze, delle idee, dei valori professati dagli appartenenti all'apparato pubblico sulla scorta degli interessi e scopi professati e perseguiti, da una parte, con le strutture logico-formali di comportamento, con i modelli di azione, ideal-tipi weberiani astratti e idealizzati, dall'altra; consente di comprenderne le ragioni e gli interessi, dunque di esplicitare il fenomeno ideologico riferibile agli apparati pubblici e alle élites organizzative che operano in essi, senza ricorrere a elementi irrazionali (Billig, 1995). L'aggregazione di una serie multipla di azioni individuali razionali e comprensibili consente il passaggio da una dimensione di analisi microsociologica ad una macro-sociologica, permettendo la descrizione in termini complessivi del fenomeno considerato. Ricorrere al concetto di razionalità weberiana per esplicitare il fenomeno ideologico, significa affermare che un attore sociale è razionale, quando è possibile spiegarne, comprenderne il comportamento e il modo di pensare in base alle ragioni e agli interessi che lo hanno indotto a pensare e ad agire in un certo modo: nella consapevolezza non solo che tali ragioni e interessi possono essere descritti e classificati, ma anche che tali modi di agire possono essere ricondotti a diversi idealtipi (weberiani), primo tra tutti l'agire razionale rispetto allo scopo oltre che al valore.

In questo senso l'azione individuale, allorché l'individuo che agisce o gli individui che agiscono congiungono ad esso un senso soggettivo, e quella sociale, allorché l'agire di ogni individuo appare riferito all'atteggiamento di altri individui e orientato nel suo corso in base a questo; dunque l'agire individuale e quello sociale, spesso manifestano e individuano delle uniformità. In questo senso i processi dell'agire (del pensare) si ripetono, si estendono a numerosi e diversi individui, con un senso intenzionato ovvero con un significato attribuito all'azione omogeneo e uniforme. Tali uniformità o regolarità comportamentali se sono condizionati da interessi, allora orientano l'agire in modo «razionale rispetto allo scopo», ingenerando negli individui, soprattutto se entrati in relazione reciproca dotata di un senso condiviso, delle aspettative (normative) omogenee e delle forme di sapere, culturale e ideologico, ad esse associate che ne giustificano le ragioni e gli interessi (Ferrari, 1997). In questo senso l'azione sociale e le relazioni sociali riferibili a un gruppo o a un'élite possono

risultare particolarmente strutturate e quindi facilmente esplicabili, soprattutto quando orientate in base alla rappresentazione della sussistenza di un ordinamento (di interessi) legittimo in quanto legittimato dalla particolare posizione sociale, istituzionale, organizzativa, culturale e ideologica degli appartenenti all'élite o al gruppo di potere (Ferrari, 1997). Sotto questo profilo occorre aggiungere che la legittimità dell'ordinamento (di interessi) riferibile a un gruppo sociale élitario, costituisce più un fatto di percezione individuale e sociale, che non un dato oggettivo: un sentimento soggettivo che se scaturisce da affetti, valori e interessi, allora viene garantita da aspettative di specifiche conseguenze esterne consistenti in sanzioni (anche escludenti) e ricompense ovvero da una situazione di interessi di carattere particolare riferibile ad uno specifico gruppo élitario.

Sotto questo profilo se l'agire razionale rispetto allo scopo e l'agire razionale rispetto al valore, costituiscono la più chiara espressione in senso weberiano di un agire orientato in base al senso, collocandosi nell'ambito della razionalità intesa come commisurazione dei mezzi ai fini; allora tali concetti divengono importanti strumenti euristici per la comprensione e spiegazione del comportamento, del modo di pensare sociale degli appartenenti alle élites di potere operanti nelle istituzioni e organizzazioni pubbliche. Ciascun appartenente a tali gruppi sociali può essere visto come un "animale teologico", che agisce per la realizzazione di fini strumentali raggiungibili con mezzi adeguatamente preordinati: si agisce razionalmente in base allo scopo (o che lo stesso in base all'interesse) quando si scelgono i fini in base alle conseguenze dell'azione e si predispongono mezzi suscettibili di raggiungerli; si agisce invece razionalmente in base al valore quando soltanto i mezzi vengono scelti sulla base di un calcolo razionale, mentre i fini sono imposti all'agente dal complesso di credenze cui egli si rifà o crede di rifarsi.

In questo senso le innumerevoli e diverse prospettive da cui gli attori sociali osservano la, e prendono posizione rispetto alla, realtà sociale, assunte in relazione all'ordinamento di interessi e scopi che le orienta e le sospinge, possono essere spiegate e comprese in riferimento sia alle posizioni sociali, istituzionali e organizzative da essi assunte in ambito pubblico, sia alle forme culturali e ideologiche di sapere, anche specialistico che sempre si accompagnano a esse (Friedman, 1994; Ferrari, 1997; Febbrajo, 2009; Sola, 2000; Ghezzi, 2009).

4. L'approccio relazionale: tra conservazione e mutamento del modo di pensare

L'ideologia dei vertici istituzionali e organizzativi pubblici è strettamente correlata al contesto sociale in cui si manifesta, agli interessi e scopi di varia natura che lo attraversano: tanto nel senso di subire i condizionamenti prodotti dalle evenienze storico-sociali che investono il sistema sociale complessivo, quanto nel senso di influenzarlo con forme di resistenza o di acquiescenza al cambiamento (Gallino, 1993; Crespi, 1994 e 1998; Crespi e Fornari, 1998).

L'analisi della relazione tra il sistema di idee e di opinioni, gli elementi culturali a predominante contenuto cognitivo prodotto e professato dai partecipanti organizzativi, dai vertici istituzionali e organizzativi pubblici, da una parte, e le evenienze storico-sociali che investono la Pubblica Amministrazione, dall'altra; appare rilevante non solo per spiegare e comprendere i prodotti mentali, le forme di sapere, la cultura specialistica, le forme ideologiche istituzionali e organizzative connesse all'ambito pubblico, collegandole ai fattori che ne condizionano il processo di formazione, sviluppo e trasformazione; ma anche per interpretarlo, approfondendo le idee, i concetti enunciati, svelando i significati non esplicitamente espressi da chi parla o scrive (Berger e Luckmann, 1969; Griswold, 1997; Mannheim, 2000).

Se l'approccio relazionale colloca gli schemi teorico-concettuali descrittivo-interpretativi della realtà, il fenomeno ideologico istituzionale e organizzativo, all'interno del contesto storico-sociale in cui si sviluppano, allora evidenzia anche come all'interno dei fattori culturali possano emergere processi interpretativi in grado di influire non solo sul significato dell'agire modificandone la relativa strutturazione, ma anche sulla stessa realtà sociale, compresa quella fisica (Crespi, 1994 e 1998; Crespi e Fornari, 1998). Se è vero che le forme di mediazione simbolica (l'ideologia organizzativa), espressione dei contesti storico-sociali definiti in cui nascono e si sviluppano (apparato burocratico statale), costituiscono delle rappresentazioni interpretative o descrittive cristallizzate della realtà, in grado di riflettere, riprodurre, strutturare e istituzionalizzare una determinata rappresentazione del sociale (istituzione e organizzazione pubblica); vero è, che i processi interpretativi soggettivi, di

elaborazione del pensiero (dell'ideologia istituzionale e organizzativa), gli esiti cui giungono, risultano non solo in grado di orientare l'agire collettivo e individuale, fissando gli obiettivi collettivi o individuali da perseguire, riproducendo nei fatti il sistema sociale complessivo, ma appaiono anche in grado di proporre concreti modelli alternativi di significazione e azione, collettiva e individuale (ideologia istituzionale e organizzativa), divenendo essi stessi fattori di mutamento sociale, ideologico, della stessa realtà fisica (Crespi, 1994 e 1998; Crespi e Fornari, 1998).

Se è vero che il reticolo cristallizzato dei rapporti di interdipendenza tra le dimensioni della realtà sociale, configura in modo durevole, stabile, formalizzato e organico il sistema delle relazioni sociali, anche mediante il ricorso alla cultura, all'ideologia istituzionale e organizzativa che fissa, regola posizioni, ruoli e pratiche sociali in ambito pubblico (Tarello, 1976; Swidler, 1986; Nelken 1997; 2001; Pennisi, 1998); vero è, che le strutture sociali compreso il fenomeno culturale e ideologico, si caratterizzano per un certo grado di mutevolezza e, aspetto non meno rilevante, di ambivalenza. In quanto espressione dell'esperienza e della memoria collettiva le strutture sociali orientano l'agire collettivo e individuale agevolandolo, tuttavia nella loro determinazione riduttiva e semplificativa (Luhmann, 1977 e 1983), lo comprimono limitandolo: producendo finanche conflitto (Ferrari, 1997) per l'esclusione di qualsiasi possibilità alternativa d'azione, di innovazione e di adattamento al divenire sociale. Un aspetto che se correlato al meccanismo di trasposizione dei fini che caratterizza le istituzioni e le organizzazioni pubbliche e il fenomeno ideologico ad esse associato, le rende dei formidabili strumenti in grado di favorire, ipostatizzandole, non soltanto forme di diseguaglianza tra partecipanti organizzativi, ma addirittura la cristallizzazione di dimensioni elitarie di gestione ed esercizio del potere in ambito pubblico (Crespi, 1994 e 1998; Crespi e Fornari, 1998).

Accanto alla dimensione statica, strutturale della realtà sociale connessa al fenomeno ideologico istituzionale e organizzativo pubblico, vi è poi quella dinamica, riguardante la continua interazione tra gli elementi costitutivi della società secondo processi di produzione, riproduzione e mutazione. Si tratta di una dimensione che investe tanto le forme di agire connesse a specifici modelli d'azione e di significato come il fenomeno ideologico

istituzionale organizzativo pubblico, quanto i concreti accadimenti nel mondo fisico. La società può definirsi come un continuo processo interattivo, in cui la dimensione dinamica, dell'agire sociale, collettivo o individuale, e degli accadimenti realizzatisi nel mondo materiale, cristallizzandosi, condiziona l'agire e il contesto sociale, senza tuttavia venire meno o essere eliminata l'attitudine al mutamento delle strutture sia sociali, connesse a sistemi di azione (apparato burocratico pubblico) e di comunicazione (ideologia organizzativa pubblica), che attinenti al mondo fisico.

Se l'analisi statica del modo di pensare dei partecipanti e dei vertici organizzativi della Pubblica Amministrazione, riguardante il sistema di idee e di valori da essi professato intorno a temi e problemi riguardanti l'andamento dell'amministrazione pubblica italiana, evidenzia nessi logici e psicologici, che, nella loro veste strutturale e unitaria, legano le idee e i valori professati; allora l'analisi dinamica del fenomeno ideologico-organizzativo pubblico riferita ad un arco temporale più ampio, evidenzia non soltanto mutamenti, nei termini di nascita, sviluppo e cessazione del modo di pensare dei partecipanti organizzativi, ma anche e soprattutto eventuali uniformità (Moriondo, 1967; Damiani di Vergada Franzetti, 2023).

La realtà sociale oscilla dunque tra gli estremi della conservazione e del mutamento, coinvolgendo tanto le forme dell'agire sociale e i modelli culturali socialmente rilevanti, quanto gli accadimenti del mondo fisico (Crespi e Fornari, 1998). Sembra in questo senso potersi oramai affermare che il rapporto tra le forme di conoscenza e le strutture sociali debba intendersi come un continuo processo interattivo, nei termini di una integrazione fra soggetti, o attori sociali (partecipanti organizzativi), e sistemi di azioni (apparato burocratico) e/o di comunicazione (ideologia organizzativa): potendosi definire la società come la simbolizzazione di un incessante associarsi (Ferrari, 1997). L'analisi del rapporto corrente tra le forme di conoscenza e esperienza, come ricerca storico-sociologica delle forme concrete che tale rapporto assume nel corso dello sviluppo della società (Mannheim, 1959 e 1994), appare particolarmente idoneo a svelare gli interessi e scopi, le strategie perseguite dalle élites organizzative pubbliche nell'esercizio del potere loro delegato (Quiroz Vitale, 2006 e 2018; Damiani di Vergada Franzetti 2005, 2012, 2020 e 2023).

5. Un modello esplicativo del modo di pensare dei partecipanti organizzativi

L'analisi del modo di pensare degli appartenenti alla Pubblica Amministrazione ricorre sia al modello di analisi descrittivo della realtà, che di quello esplicativo consistente nell'attività di interpretazione e spiegazione del pensiero dei vertici amministrativi alla luce delle variabili che sono in grado di influenzarlo: le idee e i fatti vengono poste tra loro in correlazione secondo nessi di relazione (Boudon, 1986 e 1991).

Interpretare il modo di pensare dei vertici organizzativi della Pubblica Amministrazione significa approfondire le idee, le opinioni, i concetti espressi, individuandone i significati sottesi o comunque celati mediante il ricorso a forme argomentative e retoriche. Spiegarlo significa invece dedurre logicamente un enunciato (*explanandum*) da proposizioni universali (*explanans*), secondo un rapporto di imputazione o di singolari condizioni di contorno.

L'attività esplicativa del modo di pensare evidenzia i nessi di relazione correnti tra idee e idee (spiegazione idee → idee), nonché tra i fatti e idee (spiegazione fatti → idee), in grado di influenzarne genesi e mutazioni. La correlazione di idee e di eventi fattuali con accadimenti e opinioni passati e/o futuri, che i protagonisti delle vicende possono non conoscere o ricordare, consente di attribuire ai fatti e alle idee significati che i protagonisti assumono come propri senza rendersene conto. L'attività esplicativa del modo di pensare, selezionando eventi fattuali ritenuti significativi, fa proprio il modello di analisi delle discipline storiche, evidenziando nessi di relazione correnti tra fatti e fatti (spiegazione fatti → fatti). Da ultimo l'attività esplicativa del modo di pensare evidenzia anche i nessi di relazione correnti tra le idee e fatti, dunque il processo di applicazione delle idee alla realtà sociale, gli effetti che le prime sono in grado di produrre sui secondi (spiegazione idee → fatti).

L'attività di interpretazione e spiegazione del modo di pensare dei partecipanti organizzativi intorno a medesimi temi e problemi dell'amministrazione pubblica, comparando punti di vista diversi espressi anche in tempi molto lontani, rilevando affinità e differenze, restituisce una visione complessiva in divenire del fenomeno indagato: superando i limiti del modello statico e descrittivo della realtà sociale, rilevando la

concatenazione di eventi, lo sviluppo dei temi e problemi succedutisi nel tempo, le tendenze, le interazioni tra collettività e individui, consente di esplicitare i processi di mutamento sociale. Le idee e le opinioni espresse dai partecipanti organizzativi divengono oggetto di comprensione nel senso weberiano del termine, ma anche di spiegazione, evidenziando i motivi profondi, poco mutevoli che le caratterizzano, eliminando dal modello d'analisi tutto quanto ha carattere temporaneo e occasionale (Boudon, 1986 e 1991).

Ma a ben vedere il modello appena analizzato non delinea soltanto un approccio multidisciplinare descrittivo-esplicativo della realtà, per l'utilizzo di schemi concettuali e acquisizioni riconducibili a diverse discipline e teorie sociologiche, a differenti esperienze di ricerca teorico-empirica, perché in realtà fa proprio un modello di analisi multivariata della realtà sociale: analizzando l'operare multiplo di variabili di variabili riferite ad un soggetto-i (partecipanti organizzativi), al contesto-i (burocratico amministrativo della Pubblica Amministrazione), al tempo-i (durata del fenomeno indagato), all'oggetto-i (fenomeno ideologico), si concentra sui meccanismi essenziali, costanti e variabili, che operano nella vita umana associata (Ferrari, 1997; Damiani di Vergada Franzetti, 2020 e 2023).

6. Conclusioni: declino o ascesa delle ideologie istituzionali e organizzative pubbliche?

Poste queste premesse in merito all'azione e al modo di pensare degli appartenenti alle istituzioni e organizzazioni pubbliche, interrogarsi oggi su quali siano i fattori che sospingono alcuni attori sociali ad agire e a pensare in un certo modo, significa chiedersi se le numerose e diverse prospettive da cui gli appartenenti ad élites di potere pubbliche guardano e assumono una posizione rispetto alla realtà sociale, si caratterizzano per una qualche uniformità, potendo essere comprese e spiegate: non solo in funzione delle particolari posizioni sociali, istituzionali e organizzative, politico-istituzionali da essi assunte in ambito pubblico, ma anche delle forme culturali e ideologiche di sapere anche specialistico che sempre si accompagnano ad esse. Si tratta in sostanza di individuare alla luce del modello di analisi multivariata sinteticamente descritto, le relazioni di

multivarianza correnti tra variabili di variabili che appaiono maggiormente in grado di influenzare il fenomeno culturale e ideologico riguardante particolari élites di potere operanti nella Pubblica amministrazione, e di venire a loro volta da quest'ultimo influenzate. L'analisi della variabile di sede o istituzionale (connessa alla posizione professionale e organizzativa), di quella politico-istituzionale (connessa alla posizione assunta nel sistema politico-istituzionale), di quella culturale e ideologica (connessa al contesto spazio-temporale di riferimento), di quella personale o individuale (connessa alle caratteristiche socio demografiche e ai percorsi di mobilità); secondo le prospettive qui assunte e riferibili all'approccio istituzionale e organizzativo (sociologia dell'organizzazione e sociologia del diritto) riguardante la soddisfazione di interessi e fini individuali o di gruppo; nonché all'approccio elitistico (teoria dell'élite) concernente il conflitto per la gestione del potere; e ancora all'approccio culturale-ideologico (sociologia dei processi culturali e comunicativi) relativo alla comprensione e spiegazione delle forme di sapere; ed infine all'approccio relazionale (sociologia della conoscenza) concernente la relazione corrente tra forme culturali e contesto storico-sociale; ebbene l'analisi di questi fattori nelle reciproche interazioni, consente di individuare le relazioni di multivarianza tra le variabili di variabili considerate e di gettare luce sul fenomeno culturale e ideologico dei partecipanti organizzativi della Pubblica Amministrazione; un fenomeno, come detto, strettamente correlato alla gestione del potere inteso come facoltà di scelta concreta tra alternative d'azione (anche comunicativa) contrastanti (Ferrari, 1997).

Ci si interroga oggi se nelle società contemporanee il fenomeno ideologico organizzativo (pubblico e privato) possa considerarsi in ascesa o in declino. Qualsiasi risposta al riguardo non può fare a meno di rilevare che se è vero che il fenomeno ideologico, strettamente correlato ai rapporti di potere, si manifesta con maggior intensità allorché tali rapporti rimangono occulti, rendendo quindi impossibile qualsivoglia rilevazione e presa di posizione al riguardo; vero è che, trattandosi di un fenomeno connaturato alla gestione del potere nel senso precisato e finalizzato alla razionalizzazione di un interesse individuale e/o di gruppo, l'ideologia in quanto giustificazione, consapevole o inconsapevole, dell'azione sociale, è destinata a non venir mai meno, sebbene appaia spesso difficile riconoscerla. Sotto

diverso profilo ma per giungere a medesime conclusioni, occorre sottolineare che il fenomeno ideologico non si manifesta soltanto con la costruzione di elaborate teorie (finanche scientifiche) giustificative di particolari interessi e scopi perseguiti, semmai, e con maggior frequenza, si manifesta nella prassi quotidiana degli scambi comunicativi interpersonali e collettivi. Il sistema di comunicazione diadico, costituito nel suo schema più elementare dall'interazione tra un *sender* e un *receiver*, utilizza infatti un messaggio che, facendo uso di risorse simboliche con cui i soggetti esperiscono ed esprimono significati sul mondo, se è orientato a fissare e modellare gli stati della coscienza e della conoscenza dell'interlocutore, allora raggiunge a tale esito secondo processi niente affatto scontati e semplicistici: si tratta della dimensione più semplice del fenomeno ideologico, ma certamente non meno intricata, subdola e pericolosa. I soggetti entrano nel processo comunicativo secondo forme articolate di interazione, e i messaggi oggetto di comunicazione vengono formulati, trasmessi, interpretati, propagati, indirizzati, ricevuti, ritrasmessi dai soggetti secondo processi altamente complessi. Si tratta di aspetti che vedono nell'interazione comunicativa un processo di costruzione continua, scaturente dal reciproco rapportarsi di individui che agiscono sulla base di sé e del proprio prossimo acquisite in base ad interazioni fondate sia su processi di negoziazione simbolica, sia su processi conflittuali che utilizzano costellazioni simboliche, orientando su tali conoscenze le proprie aspettative, i propri comportamenti e il modo di pensare. In quest'ottica l'attività comunicativa appare indirizzata a controllare l'antagonista tracciando il limite fra la sfera d'azione propria e quella altrui, divenendo il sistema comunicativo nella sua correlazione con il conflitto o la negoziazione sociale che sempre l'accompagna un terreno di confronto e/o scontro. Una sorta di arena in cui si svolge "un gioco" la cui posta è costituita dall'acquisizione delle risorse per le quali si confligge o si negozia: la relazione sociale di potere è soprattutto comunicativa e spesso si risolve in una scelta e contrapposizione di segni e simboli tra i soggetti interagenti (Kertzer, 1988). In questo senso i prodotti intellettuali di un ristretto gruppo di individui appartenenti ad un'élite organizzativa pubblica, possono orientarsi tanto nel senso di realizzare l'adattamento dei riceventi alle esigenze del sotto-sistema organizzativo pubblico (ordinamento di interessi) in cui la minoranza predominante opera,

quanto nel senso di garantire l'integrazione (spesso indotta) dei riceventi secondo modalità da essi stabilite pena l'espulsione dal sotto-sistema sociale dominante in cui l'élite opera orientandone la direzione.

L'acquisita consapevolezza della molteplicità delle forme ideologiche organizzative, delle forme di mediazione simbolica, dei processi di negoziazione simbolica, di quelli conflittuali tra costellazioni simboliche, attraverso cui è possibile influenzare gli attori sociali, se smentisce, nel modo più assoluto, l'affermazione circa la fine delle ideologie, allora ripropone con rinnovato vigore, l'obiettivo della loro demistificazione. La critica e l'autocritica del fenomeno ideologico, istituzionale e organizzativo pubblico, costituisce infatti un'importante presa di posizione e di coscienza circa gli strumenti, i contenuti, i processi utilizzati per influenzare, consapevolmente o inconsapevolmente, la coscienza collettiva e individuale, ma anche per scongiurare il ripetersi di immani catastrofi umane come l'Olocausto ebraico.

Bibliografia

- Aquarone A. (1965). *L'organizzazione dello Stato totalitario*. Torino: Einaudi.
- Argyris C. (1957). *Personality and organization*. New York: Harper.
- Aubert V. (1950). *Priskontroll og rasjonereng. En rettsociologisk forstudie*. Oslo: Akademisk Forlag.
- Barnes B. (1995). *La natura del potere*. Bologna: Il Mulino.
- Berger P.L., Luckmann T. (1969). *La realtà come costruzione sociale*. Bologna: Il Mulino.
- Billig M. (1995). *Ideologia e opinioni*. Roma-Bari: Editori Laterza.
- Bilotta B.M. (2013). Ripensare al diritto come struttura del conflitto. Premessa. In Tomeo V., *Il diritto come struttura del conflitto. Una analisi sociologica*. Soveria Mannelli: Rubettino.
- Bilotta B.M., a cura di (2014). *Conflitti e istanze di giustizia nelle società contemporanee*. Milano: Giuffrè.

- Bobbio N. (1977). *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*. Milano: Edizioni di Comunità.
- Blau P. M. (1964). *Exchange and Power in Social Life*. New York: Wiley.
- Bonazzi G. (2000). *Storia del pensiero organizzativo*. Milano: FrancoAngeli.
- Bonazzi G. (2002). *Come studiare le organizzazioni*. Bologna: Il Mulino.
- Boudon R. (1986). *L'ideologia, Origine dei pregiudizi*. Torino: Einaudi.
- Boudon R. (1996). *Metodologia della ricerca sociologica*. Bologna: Il Mulino.
- Catino M. (2012). *Capire le organizzazioni*. Bologna: il Mulino.
- Collins R. (1975). *Conflict Sociology: Toward an Explanatory Science*. New York: Academic press.
- Crespi F. (1994). *Le vie della sociologia*. Bologna: Il Mulino.
- Crespi F. (1998). *Manuale di sociologia della cultura*. Roma-Bari: Laterza.
- Crespi F., Fornari F. (1998). *Introduzione alla sociologia della conoscenza*. Roma: Donzelli.
- Damiani di Vergada Franzetti E. (2005). La certezza del diritto nei discorsi inaugurali dei Procuratori Generali presso la Corte di Cassazione. In Ghezzi M.L., a cura di, *Alla ricerca del diritto certo*. Milano: Mimesis.
- Damiani di Vergada Franzetti E. (2012). Il diritto di sciopero nell'ideologia giudiziaria dei Procuratori Generali presso la Corte di Cassazione: 1948-1961. Un'analisi qualitativa. In M.L. Ghezzi, a cura di, *Sociologia giuridica del lavoro*. Milano-Udine: Mimesis.
- Damiani di Vergada Franzetti E. (2020). *Ricostruire l'efficacia giuridica. Per un modello di analisi multivariata*. Torino: l'Harmattan Italia.
- Damiani di Vergada Franzetti E. (2023). *L'ideologia della magistratura nei discorsi dei Procuratori Generali presso la Corte di Cassazione*. Torino: l'Harmattan Italia.
- Dahrendorf R. (1963). *Classi e conflitto di classe nella società industriale*. Bari: Laterza.
- Dahrendorf R. (1981). *La libertà che cambia*. Roma-Bari: Laterza.
- Di Robilant E. (1984). *Teoria e ideologia nelle dottrine della giustizia*. Torino: Giappichelli.
- Elias N. (1991). *Teoria dei simboli*. Bologna: Il Mulino.
- Ellul J. (1964). *The Technological Society*. New York: Knopf.
- Febbrajo A. (2009). *Sociologia del diritto*. Bologna: Il Mulino.

- Ferrari V. (1997). *Lineamenti di sociologia del diritto. Azione giuridica e sistema normativo*. Roma-Bari: Laterza.
- Friedman L.M. (1978). *Il sistema giuridico nella prospettiva delle scienze sociali*. Bologna: Il Mulino.
- Friedman L.M. (1994). Is there a Modern Legal Culture? *Ratio Juris*, 7, 2: 117. DOI: 10.1111/j.1467-9337.1994.tb00172.x.
- Galbraith J. (1968). *Il nuovo stato industriale*. Torino: Einaudi.
- Gallino G. (1983). Azioni sociali. In L. Gallino, (a cura di) *Dizionario di sociologia*. Torino: UTET.
- Gallino G. (1993). Ideologia. In L. Gallino, (a cura di) *Dizionario di sociologia*. Torino: UTET.
- Ghezzi M.L. (2009). *La scienza del dubbio*. Milano: Mimesis.
- Goodman P. (1968). *People or personnel and Like a Conquered Providence*. New York: Vintage.
- Gross E., Etzioni A. (1996). *Organizzazioni e società*. Bologna: Il mulino.
- Griswold W. (1997). *Sociologia della cultura*. Bologna: Il Mulino.
- Hatch M.J. (1999). *Teoria dell'organizzazione*. Bologna: Il Mulino.
- Hodge R.W., Siegel P.M., Rossi P.H. (1966). Occupational Prestige in the United States 1925-1963. In Bendix R., Seymour, M., *Class, Status and Power*. New York: Free Press.
- Homans G.C. (1950). *The Human Group*. New York: Hartcourt.
- Keesing R.M. (1974). Theories of culture. *Annual Review of Anthropology*, 3: 73. DOI: 10.1146/annurev.an.03.100174.000445.
- Lasswell H.D., Kaplan A. (1969). *Potere e società*. Milano: Etas Kompass.
- Kertzer D.I. (1989). *Riti e simboli del potere*. Laterza, Roma-Bari.
- Lippi A., Morisi M. (2005). *Scienza dell'amministrazione*. Bologna: Il Mulino.
- Luhmann N. (1977). *Sociologia del diritto*. Bari: Laterza.
- Luhmann N., (1983). *Teoria politica nello stato del benessere*. Milano: FrancoAngeli.
- Mannheim K. (1959). *L'uomo e la società in un'età di ricostruzione*. Milano: Comunità.
- Mannheim, K (1994). *Ideologia e utopia*. Bologna: Il Mulino.

- Mannheim K. (2000). *Sociologia della conoscenza*. Bologna: Il Mulino.
- March J.G. (1993). *Decisioni e organizzazioni*. Bologna: Il Mulino.
- Maslow A. (1973). *Motivazione e personalità*. Roma: Armando.
- Mayntz R. (1982). *Sociologia dell'amministrazione pubblica*. Bologna: Il Mulino.
- McLuhan M. (1967). *Gli strumenti del comunicare*. Milano: Il Saggiatore.
- Melis G. (1996). *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*. Bologna: Il Mulino.
- Michels R. (1966). *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*. Bologna: Il Mulino.
- Mills C.W. (1959). *L'Élite del potere*. Milano: Feltrinelli.
- Moriondo E. (1967). *L'ideologia della magistratura italiana*. Bari: Editori Laterza.
- Mosca G. (1947). *Elementi di scienza politica*. Bari: Laterza.
- Nelken D. (1997). *Comparing Legal Cultures*. Oxford-Portland: Hart.
- Nelken D., Feest J. (2001). *Adapting Legal Cultures*. Oxford-Portland: Hart.
- Pareto V. (1902). *I sistemi socialisti*. Torino: Utet.
- Pareto V. (1964). *Trattato di sociologia generale*. Vol. 2. Milano: Edizioni di Comunità.
- Pennisi C. (1998). *Istituzioni e cultura giuridica. I procedimenti come strutture di comunicazione*. Torino: Giappichelli.
- Popitz H. (2001). *Fenomenologia del potere*. Bologna: Il Mulino.
- Quiroz Vitale M.A., Ghezzi M. (2006). *L'immagine pubblica della magistratura italiana*. Milano: Giuffrè.
- Quiroz Vitale M.A. (2018). *Diritti umani e cultura giuridica. Il principio di autodeterminazione e l'invenzione delle nuove schiavitù in Europa*. Milano: Mimesis.
- Roszak T. (1971). *La nascita di una controcultura*. Milano: Feltrinelli.
- Scott W.R. (1985). *Le organizzazioni*. Bologna: Il Mulino.
- Segre S. (1985). *Weber Mosca Pareto. La teoria della stratificazione sociale: un'analisi comparativa*. Milano: FrancoAngeli.
- Sola G., (2000). *La teoria delle élites*. Bologna: Il Mulino.
- Swidler A., (1986). Culture in Action: Symbols and strategies. *American Sociological Review*, 51: 273. DOI: 10.2307/2095521.

Tarello G. (1976). *Storia della cultura giuridica moderna*. Vol. I, *Assolutismo e codificazione del diritto*. Bologna: Il Mulino.

Tomeo V. (1973). Interpretare il conflitto. *Critica liberale*, 6: 144.

Tomeo V. (1981). *Il diritto come struttura del conflitto*. Milano: FrancoAngeli.

Treves R. (1975). *Giustizia e Giudici nella società italiana*. Roma-Bari: Laterza.

Weber M. (1961). *Economia e società*. Vol. 2. Milano: Edizioni di Comunità.

Whyte W.H. Jr., (1971). *L'uomo dell'organizzazione*. Torino: Einaudi.