

GIUSEPPE TROPEA

Professore ordinario presso il Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Scienze Umane
dell'Università degli Studi di Reggio Calabria
giuseppe.tropea@unirc.it

RECENSIONE A L. DE LUCIA, GOVERNARE CON LE SCIENZE UMANE. DIRITTO AMMINISTRATIVO E PERSONE, CAROCCI, ROMA, 2025

1. Il libro di Luca De Lucia "Governare con le scienze umane. Diritto amministrativo e persone" si colloca al crocevia di alcune montanti tendenze della giuspubblicistica contemporanea e riesce a coniugarle in una sintesi di rara efficacia.

Mi riferisco al tema dei saperi necessari alle amministrazioni contemporanee, alla ripresa del dibattito sulla rilevanza dei fatti di sentimento e della sfera cognitiva e psicologica dei funzionari pubblici, al progressivo rilievo dell'economia comportamentale nella regolazione e, infine, a una certa rimarchevole attenzione per aree della filosofia continentale post-strutturalista sinora piuttosto trascurate.

Già solo per questo l'opera segna notevoli cambi di passo contenutistici e metodologici, anche nella misura in cui la riapertura di certi dibattiti viene condotta con spiccata originalità. Si pensi al tema dei saperi, finora nella sua *renaissance* declinato non tanto con riguardo alle scienze umane quanto soprattutto alle scienze dure, con l'eccezione forse delle neuroscienze, che però si collocano al confine. Ci sono quindi una serie di corollari della ricerca che da soli meriterebbero autonomi approfondimenti, come la rilevanza delle fattispecie comportamentali e lo studio sull'informale amministrativo, frutto probabilmente dell'attenzione dell'a. agli stimoli provenienti dalla dottrina tedesca, senza dimenticare il *medium* di Berti.

A un capitolo introduttivo, dove si cominciano a fissare le prime distinzioni stipulative (es. tra disciplinamento in senso epistemico e in senso stretto), seguono tre parti, divisa la prima in quattro capitoli, la seconda in tre, la terza in due.

La prima parte tratta dell'amministrazione disciplinare e del governo dei singoli, analizzando il fondamento costituzionale dell'integrità della psiche e studiando due ambiti nei quali le scienze umane operano nel senso del disciplinamento in senso epistemico: le scienze della formazione nella scuola dell'obbligo e le scienze del servizio sociale nelle politiche di contrasto alla povertà e di sostegno delle famiglie vulnerabili.

Nella seconda parte si analizza l'amministrazione disciplinare "oltre" il singolo, guardando a gruppi distanti di persone nella società di massa. Si esaminano così le teorie del comportamento organizzativo nell'impiego pubblico e il disciplinamento in senso epistemico nelle scienze cognitive e nella teoria del

nudge.

La parte terza è infine dedicata a tirare le fila della ricognizione svolta, teorizzando un possibile regime giuridico dell'amministrazione disciplinare e in particolare il principio di delicatezza amministrativa in questi ambiti. L'ultimo capitolo contiene un opportuno svelamento, anche se sorvegliato, su politica e ideologia dell'amministrazione disciplinare, configurando tensioni, disfunzioni e possibili rimedi.

Scenderei più nel dettaglio della trattazione e proverei in coda a esprimere qualche spunto di riflessione.

2. Nel capitolo introduttivo l'a. paga subito il dovuto fio a Michel Foucault e si confronta con la necessità di fare i conti con la prima aporia: le discipline sarebbero indipendenti dal potere tradizionalmente inteso come sovranità e quindi dal fenomeno giuridico fondato sulla legalità.

L'a. ritiene che all'amministrazione disciplinare si applicano una serie di principi giuridici, badando però a distinguere tra disciplina in senso epistemico, fondata su competenze tecniche e che ha come oggetto la personalità (o anche la psiche) di alcuni individui, e disciplina in senso stretto, che indica il potere di un'organizzazione di emanare regole – distinte da quelle dell'ordinamento generale – necessarie per il suo funzionamento, oltre che di comminare sanzioni in caso di loro violazione.

La separazione da Foucault, come si dirà più apparente che reale, si consuma in due passaggi di metodo: la messa da parte dell'a. di ogni suggestione teologico politica e biopolitica. Semmai lo studio avrebbe a che fare con la psicopolitica: l'amministrazione disciplinare ha obiettivi che riguardano la dimensione interiore delle persone, con azioni guidate essenzialmente da nozioni tecniche fondate su scienze umane, e in cui il diritto ha un ruolo tradizionalmente marginale, sia pure con progressive commistioni.

L'ipotesi di fondo dello studio è che il disciplinamento in senso epistemico sia un tipo di attività amministrativa distinto e dal disciplinamento in senso stretto e dall'attività amministrativa di diritto pubblico tradizionale. Il disciplinamento in senso stretto nel secondo dopoguerra è sostanzialmente uscito di scena, restando predicato per l'amministrazione di tipo militare e comunque dibattuto solo per temi connessi come i poteri disciplinari o le norme interne. Altro tema è il rapporto con l'attività tecnico-scientifica, che è andato progressivamente ricomponendosi nella misura in cui quest'ultima è stata attratta alla nozione di servizio pubblico da un lato o all'attività amministrativa autoritativa dall'altro.

L'a. conclude il capitolo introduttivo con due interessanti precisazioni. Rileva, innanzi tutto, che altri hanno definito concetti in parte analoghi a quelli studiati dalla nozione di disciplinamento in senso epistemico col termine di governamentalità. Senonché la governamentalità imporrebbe un superamento della grande dicotomia pubblico-privato, mentre l'a. vuole affrontare le tematiche in gioco dal solo punto di vista – più classico – del diritto amministrativo.

C'è poi il tema dei rapporti con un concetto di regolazione legato dall'uso dello strumentario giuridico tradizionale: rapporto che c'è, ma che, ci dice l'a., rileva solo per alcuni ambiti della trattazione come quello del *nudge*.

3.1. La prima parte si apre con una trattazione costituzionale sui rapporti fra disciplinamento epistemico e integrità della persona.

È lo Stato sociale scolpito dalla Costituzione che impone talora il disciplinamento in senso epistemico, sin dagli architravi degli artt. 2 e 3 Cost.

L'art. 13 Cost., dal canto suo, mettendo al centro lo sviluppo della persona umana, si pone in contrasto con un *topos* biopolitico come quello di normalizzazione. Il punto è che non sempre l'azione disciplinare è al servizio dell'autonomia della persona nella legislazione e nella prassi. Più in generale, i pubblici poteri possono ricorrere ad attività che influiscono sull'interiorità umana non imponendo obblighi, doveri, divieti, ma riconoscendo diritti e interessi legittimi pretensivi. Anche in questi casi, peraltro, la stessa azione di incentivo e sostegno dell'individuo può arrivare a notevolmente comprimere l'autonomia del beneficiario, come si verifica col "progetto di vita" per le persone disabili di cui al D.lgs. n. 62/2024. L'a. ritiene che la tutela dell'autodeterminazione delle persone impedisca al legislatore di istituire misure incentivanti con dette finalità, dal tema della disintossicazione con stupefacenti al desiderio di genitorialità.

Tornando sul rapporto fra diritto e amministrazione disciplinare, non si esclude che in taluni casi, emblematico quello della scuola, vi sia una giuridicizzazione intensa dell'amministrazione disciplinare o, specularmente, una colonizzazione da parte delle discipline della legislazione. Certamente, viste anche le premesse costituzionali, secondo l'a. il legislatore dovrebbe quanto più possibile evitare un eccesso di regolamentazione dell'amministrazione disciplinare.

3.2. La parte iniziale del capitolo relativo alla scuola dell'obbligo è dedicata a segnalare ambivalenze e intrecci tra disciplina in senso epistemico (l'aspetto strettamente pedagogico), disciplina in senso stretto e attività propriamente giuridica, aspetti frequentemente intrecciati nel mondo scolastico.

L'insegnamento in senso proprio, però, non è connesso a un potere amministrativo e non produce effetti giuridici; è, per dirla coi tedeschi, mera azione amministrativa, *schlichtes Verwaltungshandeln* e refluisce nell'alveo del diritto amministrativo informale, che ha comunque caratteri di autorità - epistemica, appunto - e profili di asimmetria.

In tale contesto la Costituzione ha previsto una riserva di disciplina in senso epistemico nella scuola, rappresentata dalla libertà di insegnamento.

3.3. Anche nel campo dei servizi sociali, ascrivibili senz'altro alla nozione di servizio pubblico, si affiancano la logica giuridica e quella disciplinare. Qui si coglie immediatamente un aspetto rilevante: in quest'ambito è importante che gli incentivi rivolti ai beneficiari a sottoporsi a trattamenti disciplinari non vadano a toccare la sfera interiore dell'individuo in termini di progetto esistenziale o di limiti alla sua autodeterminazione.

Un punto privilegiato di osservazione sono i Patti per l'inclusione sociale nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà. L'a. nota che in questo settore si è determinata una stretta osmosi tra misure giuridiche e scienze del servizio sociale, che determina un possibile sovvertimento del ruolo di entrambi. In particolare, le prescrizioni normative hanno un ruolo di cornice, mentre la relazione di aiuto viene di fatto gestita sulla base di regole e prassi proprie delle scienze sociali. Sono soprattutto le Linee guida che svolgono questo ruolo, e in questo senso sono connotate di quella atipicità che manca al legislatore. D'altra parte, la microregolazione vincolante di tali Linee guida, piuttosto che avere un assetto produttivo, ha finito per trasformare il sistema in un reticolo di regole e vincoli che lo avvicinano al disciplinamento in senso stretto piuttosto che a quello in senso epistemico. Peraltro, nei Patti per l'inclusione sociale il rapporto si svolge più in maniera unilaterale che consensuale, non è garantita una vera partecipazione agli interessati, il consenso ha un valore più simbolico-funzionale, le garanzie per gli interessati sono molto limitate, con rischio di derive paternalistiche se non di veri e propri abusi.

Simile latente unilateralità connota il Progetto quadro di cui alla legge n. 184/1983, in favore dei nuclei familiari a rischio e al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nella propria famiglia. Anche in questo caso, inoltre, esiste una componente giuridica e una disciplinare, bilanciate però in modo diverso rispetto ai Patti per l'inclusione sociale. Il Progetto quadro presenta caratteri in comune con l'attività amministrativa informale: una giuridificazione di tipo leggero afferisce all'attività dei lavoratori sociali, la cui opera deve fungere da aiuto ai nuclei familiari in difficoltà e incontra il limite della dignità delle persone.

Comune alle amministrazioni disciplinari qui considerate la posizione asimmetrica tra lavoratori sociali e persone: non si tratta solo di disparità sul piano giuridico ma anche sociologico, potendo i primi esercitare un notevole ascendente sul beneficiario che si traduce in un'autorità definita epistemica.

3.4. Cosa si intende per autorità epistemica? Si tratta di rapporti che non rientrano in quelli giuridici tipici dell'amministrazione di prestazione, che tradizionalmente rientrano nel rapporto di supremazia speciale.

Mentre quest'ultimo, al pari del potere disciplinare, si radica nell'organizzazione e serve a garantirne l'efficiente funzionamento, l'amministrazione disciplinare (in senso epistemico) deve concorrere allo sviluppo della persona umana.

Altra differenza: nella supremazia speciale si hanno atti di portata generale e individuale che dovrebbero essere vincolanti per i membri dell'organizzazione, mentre in quella in senso epistemico vi sono attività informali intese a incidere sulla realtà con meccanismi non preordinati alla profusione del classico effetto giuridico.

Una relazione che però resta d'autorità, dunque asimmetrica (a causa dell'*expertise* che connota i lavoratori), ma anche personale: in questo senso la fi-

ducia si colloca al centro della scena, e il comando dovrebbe porsi da canto, lasciando il posto alla persuasione e al convincimento personale. Ciò sulla base di parametri di indirizzo che non sono tanto normativi quanto fondati su linee guida, e meccanismi di controllo ex post non tanto giuridico-giudiziario, trattandosi di attività essenzialmente informale, quanto basato su diverse forme di gestione del conflitto, ferma l'azione risarcitoria o inibitoria in casi estremi.

In tutti questi casi secondo l'a. un eccesso di regolazione giuridica può mettere in discussione la funzionalità di queste dinamiche. Le quali sono svolte in modo conspicuo da soggetti privati, che a differenza di quelli pubblici non sarebbero integralmente soggetti al principio di legalità e ai principi discendenti dalla Costituzione.

L'amministrazione in senso disciplinare ha, in conclusione, un fondamento nel principio personalistico che pervade la Costituzione e, pur nelle debolezze e criticità che la connotano, ha come fine quello del miglioramento delle condizioni esistenziali delle persone, a differenza dei casi di governo disciplinare di gruppi ampi o indifferenziati di persone.

4.1. L'a. sul punto ci avverte subito di come vi sia un legame, nel bene e nel male, tra disciplinamento di gruppi ampi di persone e società di messa, tema messo a fuoco in filosofia e sociologia soprattutto per comprendere le dinamiche delle esperienze totalitarie che hanno preso piede in Europa tra le due guerre mondiali.

Ma non ci si lascia neanche qui catturare dall'approccio esclusivamente decostruzionista, come sarebbe agevole specie con riguardo alla società tecnologica odierna, e si osserva anche in questo caso l'importanza delle scienze dell'uomo in relazione ai comportamenti di massa. L'amministrazione disciplinare, distinta dai poteri privati, consiste in azioni preordinate a interferire, in base a parametri scientifici, sull'interiorità delle persone, visti qui come gruppi più o meno indistinti e non quali individui.

Il rischio manipolatorio del disciplinamento "a distanza" non può essere escluso, ma secondo l'a. se l'attività si svolge nel rispetto delle regole costituzionali sulla libertà e l'autodeterminazione delle persone non solo va esente da critiche, ma rappresenta uno strumento di amministrazione sempre più necessario.

I casi studiati sono quelli del comportamento organizzativo nel contesto del pubblico impiego e del *nudge*.

4.2. Il *New Public Management* della "Terza via" ha introdotto e diffuso l'idea che la gestione ottimale del personale pubblico debba essere effettuata con strumenti diversi dal diritto, che rispondano a logiche più orientate all'efficienza. L'idea è quella di un impiego ampio della psicologia e delle scienze cognitive per la gestione dei dipendenti pubblici, valorizzandone le caratteristiche personali in modo affatto differente dal modello weberiano.

Interessante per l'a. è la regolamentazione delle performance individuali dei dirigenti, prevista dal D.lgs. n. 150/2009. Si osserva come essa, per diversi

studiosi, rappresenti uno strumento proprio della governamentalità neoliberales: agendo sulla loro libertà porterebbe gli interessati a determinare le loro condotte e a trasformare il loro modo di essere. L'a. non ritiene tale esegesi del tutto persuasiva, sia perché essa finirebbe per riguardare ogni forma di attribuzione del valore di attività umane connotandola nel senso dell'amministrazione disciplinare, sia perché la dinamica qui resta quella tipica degli incentivi economici e non influisce in modo diretto sull'interiorità e il modo di essere dei dirigenti. Si esclude, quindi, che in questi casi possa parlarsi di amministrazione disciplinare.

Diverso il caso in cui si è ritenuto di sottoporre a valutazione non solo condotte professionali, ma la personalità dei dirigenti. Si analizzano alcuni documenti di Comuni e dell'Agenzia delle Entrate e in essi si evidenzia il passaggio al disciplinamento in forma epistemica: alcune amministrazioni ritengono che l'efficiente funzionamento dell'organizzazione passi per l'indirizzo di alcuni ambiti interiori e psicologici del dipendente. Con due questioni di fondo: il coinvolgimento necessario nel processo di esperti in psicologia del lavoro; la necessità che le azioni disciplinari si svolgano con il consenso degli interessati e non siano finalizzate a normalizzarne la personalità.

La Costituzione ammetterebbe forme di disciplinamento in senso epistemico riferite ai dipendenti pubblici, ma l'art. 54 co. 2 va armonizzato con l'art. 13 co. 1, sicché in questi casi il principio di legalità va osservato in modo rigoroso con scelte che non possono essere compiutamente svolte dal governo attraverso atti di indirizzo. Inoltre, gli elementi di valutazione devono essere collegati strettamente con la funzione, non potendo andare oltre quanto strettamente necessario: la valutazione deve quindi essere in linea con la tutela dell'equilibrio psico-fisico del dipendente, che costituisce un limite all'utilizzo delle scienze comportamentali nei processi di valutazione.

4.3. Dopo una definizione del *nudge* presa dai padri Thaler e Sunstein, inteso come spinta gentile volta a correggere, nelle architetture delle scelte, alcuni aspetti (*bias*) della personalità umana, il nostro a. riconduce tale tecnica per sua natura interdisciplinare ai contesti tipici delle società di massa.

Se ne dichiarano in limine luci e ombre, in particolare l'ascendenza paternalistica, la mancanza di trasparenza, il carattere neolibrale. Il punto però centrale della trattazione è la riconducibilità del *nudge* al disciplinamento in senso epistemico, e di nuovo la verifica, vista la non dipendenza del comportamento indotto dall'autorità del comando in senso classico, della riconducibilità del modello alla tutela dell'integrità della psiche di cui all'art. 13 Cost.

A questo punto appare interessante la distinzione, tratta dalle neuroscienze, fra "Sistema I", in cui la mente umana funziona in modo intuitivo, veloce e automatico e "Sistema II", in cui agisce in modo riflessivo, lento, sequenziale. Sulla base di tale premessa si ritiene che la tutela di cui all'art. 13 Cost. debba riguardare l'ambito proprio del "Sistema I", rispetto al quale si può ragionare di disciplinamento in senso epistemico: è soltanto sul "Sistema II", quindi, che in

una lettura costituzionalmente orientata il *nudge* potrebbe operare, e non sugli stati puramente emozionali della persona, a meno che non vi sia il consenso dell'interessato e una effettiva possibilità di scelta.

Soffermandosi quindi sulla consistenza giuridica del *nudge*, l'a. non accoglie la tesi di Zito secondo cui si tratta di una particolare forma di potere che dovrebbe sottostare a regole e tutele analoghe a quelle relative all'esercizio del potere amministrativo; le spinte gentili sono, invece, mere azioni amministrative con natura informale, che hanno modo di svilupparsi soprattutto nei campi deregolamentati dal diritto, ma rilevanti comunque per il diritto amministrativo e sottoposte ai suoi principi generali, da quello di legalità a quello di proporzionalità. Inoltre, trattandosi nel caso di "Sistema I" di disciplinamento in senso epistemico, l'attività degli esperti dovrebbe essere sottoposta a peculiari forme di giuridicizzazione.

Alla distinzione fra "Sistema I" e "Sistema II" l'a. associa la griglia, tratta da Baldwin, concernente tre livelli di spinta gentile. Il primo livello, cui generalmente si coniuga il "Sistema II", è rappresentato da informazioni, suggerimenti, consigli, richiami: attività queste che, per le scarse insidie arreicate all'integrità della psiche, non devono generalmente assumere la forma del disciplinamento in senso epistemico.

Il *nudge* di secondo livello è il più conosciuto, quello che si basa su preconcetti della persona o sulla sua tendenza a restare inerte (es. collocare un certo ufficio a una certa distanza dalla zona fumatori per disincentivare il fumo); qui senz'altro ci troviamo nel campo del disciplinamento in senso epistemico ed entrano in gioco i principi di legalità e proporzionalità. Di più: si ritiene che in questi casi non possa valere la teoria dei poteri impliciti e quindi uno standard minimo di legalità, stante la vicinanza tra *nudge* di secondo livello e possibili vulnus alla libertà personale.

Il terzo tipo di *nudge* consiste in una vera e propria "manipolazione comportamentale". Per restare al caso del fumo, qui l'esempio che si fa è l'immagine shock sul pacchetto di sigarette; l'associazione è evidentemente quella relativa al "Sistema I" e il tema della autodeterminazione qui è centrale. D'altra parte, l'efficacia del *nudge* presuppone quasi sempre l'inconsapevolezza delle persone; dunque, per definizione difficilmente in questi casi può operare il loro consenso a monte, visto come condizione di operabilità delle scienze comportamentali sugli stati emozionali della psiche. È questa l'impasse in cui finisce per cadere la ricostruzione giuridica del fenomeno: una visione non edulcorata del *nudge*, che ne implica la non trasparenza, taglia implicitamente fuori tutte quella tesi che, invece, ne ammettono la configurabilità sistematica a patto di preservare detta trasparenza. In questo caso, quindi, pur potendo essere il *nudge* molto più efficace delle tecniche di regolazione tradizionali, la Carta costituzionale impone che si preferisca il modello giuridico di governo delle persone rispetto a quello disciplinare. Una relazione inversa tra legalità e inefficacia che si mostra

pure nel fatto che *nudge* di questo tipo spesso non sono considerati illegali (v. di nuovo l'esempio del pacchetto di sigarette), ma al più inefficaci, nella misura in cui il fumatore si rifiuti di guardare o comunque di prestare attenzione al segnale.

La conclusione dell'a. è che il fenomeno del *nudge* ha svariate forme di manifestazione, solo alcune delle quali danno luogo a forme di disciplinamento in senso epistemico; peraltro, al momento l'amministrazione italiana fa un uso piuttosto sporadico del *nudge*, limitandosi essenzialmente a quello di primo livello. Ad ogni livello corrisponde, quindi, una categoria di tutela: minima per il primo livello, riconducibile all'attività di comunicazione pubblica, media per il secondo livello, ricondotto a legalità e proporzionalità e all'ausilio di esperti di scienze cognitive, massima per il terzo livello, dove è pure necessario il consenso degli interessati.

4.4. Tirando le fila del governo “a distanza”, si ritiene che i fenomeni analizzati siano diversi dagli interventi nella scuola e nel servizio sociale, essendo finalizzati non già alla cura della persona ma all'interesse collettivo legato all'efficienza dell'azione amministrativa, secondo una prospettiva, sulla quale l'a. non si sbilancia, che inquadra queste tecniche nelle modalità di governo del “liberalismo avanzato”.

Inoltre, sempre le ipotesi di governo “a distanza” consentono un notevole ampliamento del raggio di azione dei pubblici poteri, in quanto attraverso queste tecniche le amministrazioni possono raggiungere obiettivi sugli individui che non possono invece raggiungere attraverso le più tradizionali modalità *stricto sensu* giuridiche; e la circostanza che ciò possa avvenire tramite un'attività amministrativa informale, elusiva del principio di legalità, crea notevoli questioni. Si parla così, sempre connettendo tali esperienze con la governamentalità neoliberale, di “neuropolitica” o di “Stato psicologico”, ma l'a. ritiene che il fenomeno non sia ancora quantitativamente rilevante, dunque allarmante, nel pubblico rispetto al privato.

In ogni caso si ritiene che in questi casi dovrebbe vigere il principio di preferenza degli strumenti giuridici, a differenza dei casi di governo con le scienze cognitive sulle singole persone, e che ogni intervento dovrebbe essere basato su una “valutazione di impatto psicologico”, onde valutare il grado di interferenza sull'integrità psicologica delle persone e dunque la compatibilità coi principi di cui agli artt. 2, 3, 13 Cost.

In conclusione sul punto, mentre l'amministrazione disciplinare in attuazione dello Stato sociale è doverosa in quanto volta ad attuare il personalismo costituzionale, il governo “a distanza” non va considerato doveroso, e può essere ammesso rispettando una serie di presupposti che hanno un carattere marcatamente difensivo dei processi interiori delle persone e della loro libertà personale.

5. Nella terza e ultima parte del libro si teorizza l'azione amministrativa “delicata”. Tale principio, erede diretto dell'amichevolezza di Allegretti, impo-

ne alla legge e all'amministrazione di salvaguardare la delicatezza della sfera interiore delle persone. In tal senso limiti e finalità dell'amministrazione disciplinare sono contenuti nella Costituzione e si impongono alla legge, che a sua volta li deve imporre alle amministrazioni competenti. Mentre il disciplinamento ravvicinato deve essere finalizzato a sostenere il pieno sviluppo delle persone interessate, altre finalità devono trovare giustificazione in specifiche disposizioni costituzionali, come l'art. 54, che legittimerebbe il ricorso a forme di disciplinamento in senso epistemico dei dirigenti pubblici (anche con riguardo a loro aspetti della personalità) pur di assicurare il buon andamento dell'amministrazione.

In nessun caso l'amministrazione disciplinare può perseguire obiettivi quali la normalizzazione delle persone o il controllo della loro attività. Non essendo riconducibile ad alcun addentellato costituzionale il *nudge* presenta aspetti problematici: si tratta di attività che hanno la finalità di uniformare le condotte umane, e a poco serve sul punto rilevare la direzione dell'interesse, che peraltro è più generale che del singolo destinatario del messaggio, o sminuire la portata dirompente del paternalismo libertario.

In secondo luogo, si può interferire con la sfera interiore delle persone solo utilizzando specifiche scienze umane; in altri termini, in queste evenienze vi è una riserva di azione tecnica. Gli operatori devono poter disporre di un congruo margine di manovra, anche se sono tenuti a osservare profili teleologici e limiti imposti all'amministrazione disciplinare. Ad essere problematica qui è la valutazione sulla personalità dei dirigenti, in quanto manca il coinvolgimento di esperti di psicologia nella fase di individuazione degli obiettivi e in quella propriamente valutativa.

In terzo luogo, il legislatore deve individuare adeguati mezzi di monitoraggio di carattere epistemico, anche perché gli istituti della responsabilità civile e disciplinare appaiono non sempre in grado di rimediare alle disfunzioni del sistema.

In conclusione, secondo l'a., l'amministrazione disciplinare è un peculiare strumento di amministrazione pubblica, diverso da quelli propri dell'attività amministrativa di diritto pubblico e dal disciplinamento in senso stretto, che dovrebbe sottostare a un insieme minimo di norme e principi derivanti dalla fusione di principio di legalità e libertà della persona: la delicatezza amministrativa, appunto.

L'a. prospetta l'ipotesi, ma non si spinge nel senso affermativo, che la più idonea chiave di lettura unificante per questi fenomeni sia quella della governamentalità neoliberale, connotata assieme da depoliticizzazione e individualizzazione della società, e avanza pure – sempre dubitativamente – il richiamo a un possibile diritto pubblico di stile neoliberale. Intrusioni ideologiche si scorgono sia nel disciplinamento a distanza sia nella politicizzazione di alcuni aspetti dell'amministrazione disciplinare della persona, si pensi alla retorica del passaggio nella scuola dalla didattica delle conoscenze alla didattica delle competenze.

Ma De Lucia non vuole indugiare in quella che considera probabilmente una digressione: le forme di disciplinamento (personal) derivano dallo Stato sociale o dalla rilevanza costituzionale del buon andamento (a distanza) e il principio di delicatezza amministrativa viene considerato il parametro in base al quale risolvere la tensione tra libertà personale e aspirazioni regolatorie del sistema politico/normativo.

6. Il saggio si conclude con un rilievo molto centrato: il tema del “governo dell'anima” non è uscito di scena con la secolarizzazione del potere pubblico di cui ci parla Bockenforde, ma è rimasto ben presente con l'attuale realtà istituzionale, e si confronta oggi con le grandi evoluzioni in ambiti come le neuroscienze o l'intelligenza artificiale.

Vorrei in chiusura di queste note soffermarmi su tre aspetti, in qualche modo legati a quest'ultima considerazione.

La tematica del disciplinamento in senso epistemico, pur incrociando le tendenze di ritorno di cui si è detto all'inizio di questo scritto, rappresenta senz'altro un tema originale e di indubbia attualità. L'a. lo inquadra in modo analitico e con una serie di convincenti distinzioni: quella fra disciplinamento in senso stretto e in senso epistemico, quella tra disciplinamento personale e governo “a distanza”. Anche i casi di studio appaiono centrati: scuola, servizi sociali, *nudge*, valutazione delle performance dei dirigenti, sono tutti settori in cui il “governo dell'anima” ha modo di manifestarsi, in modo teleologicamente differente a seconda dei casi e con diverso impatto sulle libertà costituzionali, su tutte l'integrità psichica che discende dall'art. 13 Cost.

Anche la teorizzazione del principio di delicatezza dell'azione amministrativa, alla confluenza tra legalità, proporzionalità (rispetto al mezzo giuridico) e libertà appare correttamente impostata e ben formulata.

Vengo per questa via alla seconda considerazione.

Proprio il pregio intrinseco dello scritto avrebbe forse ulteriormente guadagnato dall'esame più approfondito di altri fenomeni connessi, per ammissione dello stesso a.: quello dei poteri privati di disciplinamento in senso epistemico e quello di scienze che si collocano al confine tra le scienze umane e le scienze dure, come la psichiatria. Si pensi al dibattito sul t.s.o. dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 76/2025 che, pur mettendo al centro definitivamente la persona bisognosa di cure piuttosto che l'interesse della collettività e l'antica concezione custodialistica, rischia di mettere al centro la tutela della persona contro sé stessa, ma così ineluttabilmente determinando che l'argomento paternalistico entri in attrito con il dettato della Costituzione, che riconosce nell'autodeterminazione personale e nella responsabilità individuale le forme in cui si esprime la dignità.

Quanto al tema delle politiche di valutazione della performance, vorrei spendere qualche ulteriore riflessione. I sistemi di veridificazione relativi alle riforme amministrative degli ultimi anni, ispirati anche da politiche di anticorruzione e trasparenza, sono progressivamente divenuti una struttura profonda di

sapere/potere spesso autoreferenziale, banalizzando l'amministrazione pubblica. Per tanto, troppo, tempo questo modello si è accompagnato, sul piano dei paradigmi organizzativi e di attività amministrativa, a una controvertibile centralità del *New Public Management*, che ha assunto – per dirla con Ursi – le forme del neoweberismo, ovvero della burocrazia liberale connotata da afflato economicistico. Poiché il neoliberalismo non è solo questione di ideologia ma anche di discipline, nel senso di volontà culturale di ridefinizione della disciplina come tecnica di governo propria della società del mercato, si tocca così la questione che qui più direttamente interessa: l'espansione delle tecnologie valutative come modalità disciplinari che poggiano sul fatto che più l'individuo calcolatore è considerato libero di scegliere, più deve essere sorvegliato e valutato. La valutazione diviene tecnologia totale di governo: un nuovo campo di cognizione, calcolo, sperimentazione e valutazione, agile plastico e avvolgente, che investe e attraversa per intero i soggetti, conducendoli a condursi in modo conforme all'ambiente costruito, o meglio a re-agire autonomamente in modo conforme a ciò che l'ambiente si aspetta da loro». L'*evaluative State*, così, lungi dal rappresentare il ritrarsi dello Stato a favore dell'autoregolazione del mercato, costituirebbe un'intensa e capillare attività di costruzione del nuovo spirito di impresa attraverso sistematici dispositivi di controllo e di valutazione. Da qui la valorizzazione delle scienze del comportamento organizzativo nell'impiego pubblico e la prospettiva, almeno in taluni settori, di un'amministrazione disciplinare in senso epistemico (orientata alla verifica della “personalità organizzativa” del dirigente), come osserva De Lucia. Altro discorso è se l'art. 54, co. 2, Cost. possa legittimare queste forme di disciplinamento, come quest'ultimo autore, e altri come Carloni, sembrano ammettere, mentre personalmente ritengo che la “disciplina” di cui parla l'art. 54 non vada confusa col “disciplinamento”, al netto del problema del rispetto del principio di legalità in materia.

E vengo all'ultima questione, che mi pare centrale.

De Lucia, pur avendo come punto di riferimento d'avvio Foucault e le sue teorie sul disciplinamento, sembra volersene discostare in più punti, almeno nelle derive sulla società della sorveglianza e del controllo: afferma di non voler fare una trattazione sulla biopolitica ma piuttosto sulla psicopolitica; non appare del tutto convinto sull'opportunità di teorizzare un vero e proprio stile giuridico neoliberale, pur ravvisandone le fattezze in più luoghi del suo serrato argomentare.

A me pare che lo studio dell'a. sia invece intensamente biopolitico. Si consideri, ad esempio, quel filone di studi - di autori come Castel, Ewald - che ha utilizzato la nozione di dispositivo biopolitico per problematizzare e meglio decodificare dinamiche derivanti dalla crisi del Welfare State nel capitalismo maturo. Solo che nelle ipotesi di disciplinamento personale esiste ancora un compendio di politiche pubbliche definite nelle quali è possibile riscontrare torsioni dello Stato sociale, ma in un assetto istituzionale ancora in un certo senso legato alla tradizione. Questa si sfalda del tutto nelle tecniche di discipli-

namento “a distanza”, in cui lo stile giuridico neoliberales da politica pubblica sfuma ad *Eidos* fondativo, in quanto il principio di legalità qui evapora, e con difficoltà viene pure sostituito dalla gentilezza amministrativa.

Il diritto, in breve, plasma “dall'interno” l'economia e, in questo modo, “produce” il mercato come istituzione artificiale, perdendo però al contempo il proprio ruolo tradizionale di scienza autonoma, in quanto si funzionalizza allo status dell'efficacia e delle logiche del mercato, ossia alla logica del profitto e dell'efficienza. Questo aspetto è ben colto da Fulvio Cortese, il quale, con riferimento al concetto di biopolitica ha parlato di paradigma materiale di governo nel quale i tipici, classici, istituti della dialettica autorità/libertà vengono superati, o assorbiti, dall'accettazione operativa di modelli tecnici d'azione e di correlate prassi comportamentali e, con esse, dall'assunzione di un ruolo intrinsecamente passivo da parte dei soggetti di diritto, perché funzionalizzato al raggiungimento totalizzante di obiettivi tanto apparentemente neutrali, o meglio rafforzativi di principi strumentali difficilmente discutibili, quanto concettualmente pervasivi e di fatto dominanti. Il punto di caduta è dato dal fatto che è insito nel pensiero neolibrale il profilo della libertà di scelta, ricostruita attraverso modelli di comportamento di mercato estesi a tutte le situazioni e a tutti i rapporti sociali. Del diritto viene a ricavarsi, così, un'immagine di ordine “non politico”: nel modello neolibrale il mercato è un'occasione di massimizzazione e la realizzazione del *public good* dipende dal successo delle singole transazioni massimizzanti. In tale contesto si è affermato uno stile giuridico neolibrale, connotato da: intensificazione e tecnicizzazione delle regole, frammentazione dell'ordinamento, concorrenza sostituita dalla competitività.

La biopolitica cui mira invece il libro di De Lucia, almeno parlando di scuola e servizi sociali, è la biopolitica affermativa teorizzata da Roberto Esposito, non più sulla vita ma della vita, conciliabile finalmente con la libertà e la vita degli individui. In questo senso può forse ricomporsi anche quello iato fra sovranità e disciplinamento, fra biopolitica e diritto, di cui si è detto prima. Il riferimento è nuovamente al concetto di governamentalità, più volte evocato da De Lucia, concetto lontano dall'istituzione Governo, e invece collegato al governo delle cose, all'economia delle anime e dei corpi, all'amministrazione direbbe Agamben. Nella misura in cui la categoria della governamentalità diviene quindi genealogia dello Stato moderno, l'amministrazione da *poiesis* diviene *praxis*, e l'economia politica diviene, come principio del minimo mezzo, limite interno del potere. Ma prima del “tardo” Foucault spinte in questo senso provengono già dalla Arendt di *Vita activa*, con la sua critica alla “funzione comunista” della società in cui stato e potere lasciano il posto alla pura amministrazione, funzione che accomuna l'ipotesi liberale dell'economia classica a Marx.

Per dirla con Luca Perfetti, nel caso della biopolitica non si tratta di un'ideologia ma di uno strumento, un attrezzo che serve a comprendere, spiegare, criticare, disvelare, ricostruire. Inoltre la biopolitica, intesa in questo senso, ossia non come teoria generale, ma come strumento per disvelare tecniche

di dominazione, rileva grandemente per il diritto pubblico, specie nella misura in cui si realizza per mezzo dell'amministrazione pubblica e con strumenti di disciplinamento, dominazione e governamentalità.

Il libro di De Lucia si confronta costantemente con tali questioni, oscillando dallo Stato Sociale alla sua crisi nel governo “a distanza” delle anime, dove la tensione della biopolitica si svolge e dipana nei sentieri insidiosi della psicopolitica, e lo fa con coerenza, coraggio e chiarezza, soprattutto con fiducia nella forza dirompente della gentilezza amministrativa.