
L'amministrazione pubblica in David Hume: la critica scettica al dispotismo burocratico e il legalismo costituzionale

Spartaco PUPO

Abstract

This article explores David Hume's influence on the contemporary understanding of public administration, both positively and negatively. His cautious doubts about the true extent of human knowledge in all domains, including the political, encouraged those who opposed bureaucratic rationalism to push for a strict and unwavering empiricism in the disciplined approach to public administration. Particularly, Hume's theories helped shape criticism of public administration as a set of rules that the powerful bureaucratic hierarchies were forced to follow without question, at least inadvertently. However, constitutional legalism turns out to be very significant for both administrative practice and the scientific study of administration and public management.

Keywords

David Hume - Amministrazione pubblica - Scetticismo - Consuetudine - Legalismo costituzionale

Introduzione

Lo studio contemporaneo dell'amministrazione pubblica risente, e non certo in termini positivi, specialmente in Italia, del mancato approfondimento, in sede storiografica, della posizione teorico-politica di David Hume, i cui cauti dubbi sulla reale portata della conoscenza umana in tutti i campi, compreso quello politico, hanno stimolato, da un lato, la critica al razionalismo burocratico e, dall'altro, la domanda, sempre crescente, di un empirismo rigoroso nell'approccio disciplinato al tema complesso dell'amministrazione.

Quella prospettata in questo saggio, sulla base dell'analisi dei testi di Hume e di alcuni dei suoi più influenti interpreti novecenteschi, è una tesi che intende aprire a

una nuova linea di ricerca intorno a un dato storico-politico incontrovertibile: lo scetticismo umano ha contribuito a plasmare in modo significativo tanto la critica filosofico-politica all'amministrazione pubblica quanto l'incoraggiamento dello studio scientifico della stessa. I due momenti, apparentemente antitetici, trovano la loro complementarità nei nessi di consequenzialità tra lo scetticismo epistemologico di Hume, che è la vera base del suo approccio empirico alla politica, e il suo legalismo costituzionale, che, pur restando su un piano meramente descrittivo, oltre ogni proposito normativo, costituisce la parte propositiva del suo pensiero.

Lo scetticismo mitigato e il ruolo della consuetudine

L'impresa filosofica di Hume è consistita perlopiù nella serrata critica al dogmatismo dominante in tutti gli ambiti dell'esperienza umana. In pieno secolo dei Lumi, egli invitava a diffidare dalle certezze dei razionalisti circa la capacità del ragionamento a priori di giungere alla verità vera sul mondo: non potendo «mai andare al di là dell'esperienza», diceva, dobbiamo rigettare come pretestuosa e chimerica «qualunque ipotesi pretendesse di scoprire le ultime e originarie qualità della natura umana», tenendo ben presente che «la sola base solida per la scienza dell'uomo deve essere l'esperienza o l'osservazione» (Hume 2015a, 8).

Dietro l'influenza della scuola scettica moderna, in particolare di quella francese rappresentata da Montaigne e Bayle, Hume sosteneva che un certo grado di scetticismo è «un avviamento necessario allo studio della filosofia in quanto conserva ai nostri giudizi una giusta imparzialità ed allontana la nostra mente da tutti quei pregiudizi che possiamo aver assorbito per via dell'educazione e delle opinioni accolte senza riflessione» (Hume 2015b, 160). Ciò, si badi, non significa accettare passivamente i postulati dello scetticismo «estremo», ossia di quella posizione speculativa che, sin da quando apparve nella storia antica grazie all'emblematica figura di Pirrone, è sempre consistita nella demolizione totale di ogni conclusione conoscitiva, di natura sia razionale che sensibile. Sebbene sia la nostra stessa natura a convincerci di accettare come vero ciò che non potremmo mai dimostrare, allo stesso modo in cui ci porta «a respirare e a sentire» (Hume 2015a, 197), tuttavia, fa osservare Hume, se gli esseri umani si lasciassero governare dallo scetticismo estremo, «cesserebbero immediatamente tutti i discorsi e tutte le azioni» e «resterebbero in un letargo totale fino a che le necessità della natura, insoddisfatte, porrebbero fine alla loro miserabile esistenza» (Hume 2015b, 170). Ragionevole e praticabile, per il pensatore scozzese, era invece uno «scetticismo mitigato» che, oltre ad incoraggiare «un grado di dubbio, di

cautela e di moderazione», aiuta «il ragionatore rigoroso» a limitare le sue ricerche «a quei soggetti che sono più adatti alle ridotte capacità dell'intelletto umano» (Hume 2015b, 172). È questa l'unica garanzia di controllo sul dogmatismo, sull'ostinazione e sull'orgoglio intellettuale: poiché «la maggior parte degli uomini inclina naturalmente ad asserire dogmaticamente le proprie opinioni», lo scetticismo mitigato ispira loro «maggiore modestia e riserbo», sminuisce «la sciocca opinione che hanno di loro stessi, nonché i loro pregiudizi nei riguardi dei propri avversari», portandoli a rendersi conto delle «sorprendenti infermità dell'intelletto umano», e mostra che i pochi vantaggi che possono ottenere in termini di studio e riflessione «sono del tutto trascurabili, se paragonati colla perplessità e colla confusione che s'insinua dappertutto ed è inseparabilmente congiunta colla natura umana» (Hume 2015b, 171-172).

Gli scettici non si impegnano in maniera definitiva né nelle visioni delle cose considerate buone e cattive per natura, né nelle dottrine necessarie e certe, evitando ogni possibile perturbazione della mente che invece affligge i dogmatici. La loro principale preoccupazione, infatti, consiste nel sostenere l'ordine che la società ha costruito e che la consuetudine provvede a mantenere. Condividendo questa posizione, Hume si teneva a debita distanza da quelle teorie di matrice liberale che consideravano l'ordine sociale come spontaneo e quindi non problematico o minaccioso per la libertà individuale (Pupo 2020b). Da scettico, egli sosteneva che la «fede» nell'esistenza degli oggetti fisici non può essere giustificata né dai sensi né dalla ragione: i sensi «sono incapaci di far nascere la nozione di un'esistenza che continua dopo che gli oggetti cessano di apparire a loro», mentre la ragione non può «darci la certezza della continuata e distinta esistenza dei corpi» (Hume, 2015a, 202-207). Noi crediamo nella realtà degli oggetti solo perché abbiamo «la tendenza a fingere una continuità di esistenza di tutti gli oggetti sensibili», la quale «proviene da alcune impressioni vivaci della memoria» e «dà vivacità a questa finzione» (Hume 2015a, 222). Per questo Hume stabilì che non esiste alcuna base logica o empirica per presumere che le relazioni causali passate si ripeteranno in futuro o che si stabilisca una qualche connessione causale tra gli eventi. La nostra convinzione che effetti simili conseguiranno da cause simili era per lui semplicemente il prodotto di una «sensazione» promossa dalla «natura», come ce ne sono altre. Si tratta, insomma, di una «credenza», e ciò che fa apparire importante una credenza, imponendola alla nostra mente come principio regolatore delle nostre azioni, è «qualche cosa di sentito dalla mente, che distingue le idee del giudizio dalle invenzioni dell'immaginazione» (Hume 2015b, 54-55).

Come si può notare, la conclusione scettica di Hume è che la nostra credenza in un mondo di relazioni causali non è che una questione di consuetudine radicata nel sentimento, cioè un atto della parte sensibile, più che di quella intellettiva, della natura umana. Ciò faceva dire allo scozzese che la consuetudine è «quell'unico principio che ci rende utile l'esperienza e che ci fa attendere, per il futuro, un seguito di avvenimenti simili a quello che ci si è presentato nel passato» (Hume 2015b, 50). Del resto, «avendo trovato, in molti casi, che alcune coppie di oggetti – fiamma e calore, neve e freddo – sono sempre state congiunte insieme; se una fiamma o della neve si presentano di nuovo ai sensi, la mente è portata dalla consuetudine ad aspettarsi caldo o freddo, ed a credere che tale qualità esiste e che si manifesterà a un ulteriore avvicinamento» (Hume 2015b, 52). Inoltre, qualsiasi connessione percepibile tra causa ed effetto non nasce dall'impressione di una forza che collega gli eventi, ma dal semplice fatto che, in seguito al ripetersi di casi simili, la mente viene spinta dall'abitudine, «in base al presentarsi di un evento, ad attendere l'evento che di solito lo accompagna ed a credere che esso si verificherà» (Hume 2015b, 81). Per questo – concluse Hume – la consuetudine o abitudine è «la grande guida della vita umana» (Hume 2015b, 50). E quel che più conta è che «senza l'influsso della consuetudine saremmo del tutto ignoranti di ogni materia di fatto all'infuori di ciò che è immediatamente presente alla memoria ed ai sensi» (Hume 2015b, 50).

L'attitudine scettica si evidenzia anche nel modo in cui Hume tratta le passioni e la moralità in generale. Egli, ad esempio, sosteneva che la morale umana «non può derivare dalla ragione» (Hume 2015a, 483). Né la logica né i fatti possono determinare con precisione che cosa sia il vizio o la virtù. La ragione, basata com'è sulla logica o sui fatti, da sola non basta a produrre atteggiamenti di biasimo o di approvazione. Essa «è, e deve solo essere, schiava delle passioni e non può rivendicare in nessun caso una funzione diversa da quella di servire e obbedire a esse» (Hume 2015a, 436). In definitiva, non è possibile giustificare sulla base della logica tutto ciò che diamo per scontato nella vita ordinaria, comprese le relazioni di causa-effetto e l'esistenza di un mondo fisico e della materia, del sé e delle regole morali. Tutto è oggetto del sentimento.

Hume si mostrò consapevole delle implicazioni demolitive del suo scetticismo nel dichiarare che «la meditazione intensa delle molteplici imperfezioni e contraddizioni della mente umana ha tanto agito su di me e tanto riscaldato il mio cervello ch'io son pronto a rigettare ogni credenza e ragionamento, e a non riguardare più nessun'opinione come più probabile o verosimile di un'altra» (Hume 2015a, 280). Ma con altrettanta onestà intellettuale si disse pronto a riconoscere i

riflessi dell'attitudine scettica nella dimensione politica dell'agire umano. Uno di questi riflessi più lampanti è che la sperimentata difficoltà umana di controllare l'ordinaria complessità dei fatti induce sempre il «saggio uomo di governo» a tenere a mente che è un dato di fatto il ruolo della consuetudine nella vita pratica. Scrisse, infatti, Hume:

Per le forme di governo non vale ciò che si verifica in altre costruzioni artificiali, e cioè che dei vecchi meccanismi possono essere scartati laddove se ne scoprono altri più precisi e funzionali e che si possono tranquillamente fare degli esperimenti, anche dal successo dubbio. Un governo istituito ha l'immenso vantaggio che gli deriva proprio dal fatto di essere istituito, poiché la massa degli uomini si governa con l'autorità, non con la ragione, e non attribuisce mai un'autorità a ciò che non sia stato convalidato dal tempo. Perciò procedere a tentoni in questo problema, o fare esperimenti sulla base di ragionamenti e assunti filosofici presupposti, non può mai essere l'intendimento di un saggio uomo di governo che porta rispetto per tutto ciò che reca il segno del tempo; per quanto possa tentare qualche innovazione in vista del bene pubblico, egli tuttavia adatterà quanto più possibile le sue innovazioni alla struttura precedente, conservando l'integrità dei pilastri e delle fondamenta della costituzione (Hume 2016, 293).

È del tutto evidente l'effetto che la consuetudine, quale naturale prosecuzione dello scetticismo humiano, è in grado di produrre sull'amministrazione della cosa pubblica contro ogni astratta previsione di stampo razionalistico. Eppure, tale presupposto sarebbe rimasto alquanto sottovalutato nelle analisi che hanno sin qui caratterizzato la storia del pensiero amministrativo, se non fosse stato per la sensibilità scettica di alcuni pensatori politici che ne hanno pienamente riconosciuto l'imprescindibilità.

La critica scettica alla burocrazia

Lo scetticismo di Hume, al netto delle differenze dettate dai tempi e dai contesti, ha prodotto un certo impatto sulla critica successiva all'amministrazione pubblica, intesa generalmente come apparato detentore del monopolio del politico esercitato per mezzo di procedure «razionali» come il diritto e la burocrazia, a garanzia di «legalità», «obiettività» e «prevedibilità del processo politico-amministrativo» (Matteucci 1993, 15). Critiche che nella storiografia

contemporanea sono passate in secondo piano rispetto all'enfasi su quegli elementi teorici che hanno contribuito alla legittimazione del potere burocratico connaturato all'affermazione dello Stato moderno. Non è detto che tale sottovalutazione non sia strettamente connessa alla mancata presa di coscienza delle implicazioni politiche dello scetticismo.

Lo sviluppo dell'amministrazione come conseguenza diretta delle rivoluzioni americana e francese, come è noto, venne da Max Weber riassunto nella nozione di burocrazia, quale forma organizzativa sviluppatisi in associazione con il modello di autorità «legale-razionale», ovvero l'apparato di cui lo stato si avvale nello svolgimento delle sue funzioni. Fu in seguito allo sviluppo degli apparati amministrativi che il moderno Stato liberale divenne «stato di diritto», espressione con cui si tende a identificare l'organizzazione politica dal potere limitato. Il potere dello Stato liberale, in effetti, nacque con il fine ben preciso di garantire i diritti naturali degli individui secondo una limitazione «materiale» del potere, in base alla quale il sovrano, ricevendo dagli individui, all'atto della sua creazione, il diritto a farsi giustizia da soli, non avrebbe dovuto in alcun modo violare quei diritti naturali ai quali gli individui stessi non avevano rinunciato e la cui tutela costituiva, per l'appunto, la ragion d'essere dello Stato. Ma il principio di legalità che si affermò in concomitanza con la nascita dello Stato di diritto prevedeva anche una limitazione «formale», per cui il potere politico non poteva esercitarsi secondo criteri estemporanei ed arbitrari, ma per mezzo di leggi promulgate e stabili e giudici abilitati e noti (Locke 1998). L'amministrazione allora divenne la traduzione necessaria del comando dello Stato di diritto concepito come aspirazione dei soggetti storici e concreti della politica – gli esseri umani – a «obbedire ad autorità impersonali» (Miglio 1988, XLI). Lo Stato liberale, in sostanza, realizzò l'auspicio per cui gli apparati pubblici debbano necessariamente eseguire solo quanto previsto dall'insieme delle norme generali ed astratte stabilite dagli organi titolari del potere legislativo, assicurando, in tal modo, l'ordine pubblico e lasciando il più possibile libero ciascun cittadino di perseguire i propri interessi a condizione che non leda quelli altrui. Tale assicurazione passa principalmente dal dominio di un ordinamento giuridico fondato su un insieme di norme e procedure astratte e generali, che si esplica tanto verso l'alto, giacché l'osservanza di dette norme diviene fonte di legittimazione del potere politico, quanto verso il basso, formalizzando l'amministrazione attraverso l'imposizione della burocrazia.

Ebbene la burocrazia, che già agli inizi del XVIII secolo, sotto la monarchia assoluta, designava il potere di un corpo di impiegati dell'amministrazione alle dirette dipendenze del sovrano, dotato di struttura gerarchica e composto da funzionari

affidatari di compiti di esecuzione delle decisioni del vertice della comunità politica sulla base di regole impersonali ed universali (Weber 1968, 212-220), ha ricevuto la serrata critica antirazionalistica di autori che, in qualche modo, si sono ispirati allo scetticismo di Hume a distanza di poco più di un secolo dalla scomparsa di quest'ultimo.

Vale la pena ricordare che i problemi presenti nel dibattito pubblico novecentesco, che chiamano in causa la riflessione sulla burocratizzazione della politica e la politicizzazione della burocrazia, non sono tout court gli stessi di Hume, ovvero tipici di un mondo, quello settecentesco, che li concentrava generalmente sulla razionalità dell'azione di governo e sulla sua riformabilità – atteggiamento, questo, peraltro distante da Hume, che anzi lo contestava apertamente. Ma innegabile è il filo comune che si scopre nella metodologia applicata per la soluzione di questi problemi, e cioè la scepse derivante dall'impiego della ragione come vaglio impietoso di ogni verità imposta come tale senza la necessaria verifica empirica e l'osservazione analitica dei fatti.

Il primo dei continuatori della battaglia scettica di Hume è stato senz'altro Bertrand Russell, il quale, ai primi del Novecento, prendendo le distanze dall'amico Alfred N. Whitehead, che invece rifiutava seccamente lo scetticismo humiano, dava per scontata l'indifendibilità dello scetticismo radicale ma, al contempo, era disposto a scommettere che qualsiasi analisi della conoscenza fondata sulla convinzione di evitare l'obiezione scettica fosse profondamente errata. Scrisse a tal proposito Russell:

I grandi scandali della filosofia della scienza sono sempre stati, dopo Hume, la causalità e l'induzione. Ad ambedue tutti ci crediamo, ma Hume mostrò che la nostra credenza è una fede cieca che non poggia su alcuna prova razionale. Whitehead ritiene che la sua filosofia dia una risposta a Hume. La stessa cosa riteneva Kant. Ma io non riesco ad accettare nessuna delle due risposte. Eppure, in comune con chiunque altro, non so fare a meno di credere che una risposta debba esserci. Questo stato di cose è profondamente insoddisfacente, e sempre più lo diventa quanto più la scienza si confonde con la filosofia. Dobbiamo sperare che a trovare la risposta si arrivi; ma non riesco proprio a credere che per ora sia stata trovata (Russell 2013, 62-63).

Per Russell, come per Hume, il ricorso della scienza all'induzione era il metodo più sicuro per la formulazione delle teorie, e da esso dipendeva, di conseguenza, la ricerca scientifica, nonostante la consapevolezza di non riuscire a sopravvivere a una seria analisi razionale del nesso tra causa ed effetto. Nell'esaminare il profilo

scettico di Hume, a suo parere nettamente calzante con questa impostazione, Russell aggiunse:

Lo scetticismo di Hume nei confronti del mondo della scienza derivava da: a) la dottrina secondo cui tutti i miei dati sono privati; b) la scoperta che le questioni di fatto, per quanto numerose e ben selezionate, non implicano mai logicamente nessun altro dato di fatto. Non vedo alcun modo per sfuggire a nessuna di queste tesi (Russell 1948, 189).

Ciò implica, fra l'altro, l'eventualità che ridare forza teorica allo scetticismo di Hume provochi «una diminuzione delle entrate dei chiaroveggenti, dei *bookmaker*, dei vescovi e di tutte quelle altre persone che vivono sulle speranze irrazionali di coloro che non hanno fatto nulla per meritarsi una buona sorte in questo o nell'altro mondo» (Russell 2013, 19).

Come già da questo primo esempio si può notare, sono abbastanza influenti gli autori che nel corso della prima metà del Novecento hanno spinto verso la «sospensione del giudizio», nota raccomandazione scettica, nei confronti dell'amministrazione, specialmente quando tende a innalzare barriere contro la conoscenza più autentica, che è quella empirica.

Proprio Russell, più di altri, raccomandava vivamente il ricorso all'esercizio scettico nei riguardi della fiducia spropositata che la gente comune nutre nei confronti di quella classe di «esperti» formata da «burocrati», ossia funzionari pubblici, finanziari, economisti e scienziati. Si tratta, secondo il filosofo inglese, di una *élite* molto potente, che acquista un'influenza sempre maggiore nella vita pubblica e tende a imporre la propria supremazia sulla stragrande maggioranza dei cittadini comuni, minimizzando il ruolo dell'opinione pubblica intorno all'efficacia delle leggi ancora prima che queste entrino in vigore. I burocrati, per Russell, trovano sempre il modo di interagire con le potenti oligarchie che manipolano e orientano l'opinione pubblica attraverso il controllo monopolistico dei *media*. Quando arrivano ad esercitare il potere esecutivo, essi danno «immediatamente sfogo ai loro impulsi tirannici» derivanti da «passioni istintive» e «bisogni industriali». Per questo è sconveniente, oltre che ingenuo, consegnare il potere nelle mani dei burocrati. Russell, infine, indica quelli che a suo avviso sono i principali mezzi con cui si esercita il controllo del libero pensiero sull'educazione dogmatica imposta dai funzionari in uno stato sempre più onnicompetente:

Credo che vi sia ancora qualcuno che crede che lo Stato democratico sia tutt'uno col popolo: questa però è un'illusione. Lo Stato è un insieme di funzionari, diversi per scopi diversi, che traggono vantaggiosi profitti sino a quando lo status quo resta immutato. L'unica modifica allo status quo ch'essi sono disposti ad accettare è l'aumento della burocrazia e dei poteri dei burocrati [...]. In questioni morali, quale l'educazione, questo stato di cose è fatale: con esso si pone fine a tutte le possibilità di progresso o di libertà o di iniziativa intellettuale. Ma esso non è che il risultato ultimo cui si arriva quando si lascia che l'intera educazione elementare cada sotto il dominio di una sola organizzazione (Russell 2013, 209-210).

Anche Karl R. Popper riconobbe a Hume, «convinto realista del senso comune», come ebbe a definirlo, il merito di aver posto il problema logico dell'induzione da un punto di vista psicologico, laddove rilevò che non abbiamo nessun motivo per trarre inferenze con riguardo a «un oggetto che è al di là di quelli di cui abbiamo avuto esperienza» (Hume 2015a, 154). Ciò è abbastanza significativo del fatto che le idee di Hume potrebbero avere contribuito, almeno indirettamente, alla formulazione delle critiche più severe all'amministrazione pubblica moderna, intesa come insieme di dogmi fissati dalle gerarchiche burocratiche dominanti senza il benché minimo confronto pubblico. Miseria dello storicismo, la prima opera di taglio socio-politico di Popper, fu concepita nel momento in cui l'autore cominciò a rendersi conto del problema della «burocratizzazione della nostra vita» ad opera di regimi politici come quelli instaurati in Russia dai comunisti, spinti come erano dal «fuoco fatuo» che induce a credere nella possibilità di realizzare il paradiso in terra, con il risultato di «trasformare la terra in un inferno» e affondare nella «palude dell'illimitata burocrazia e dell'illimitato potere dello stato» (Popper 1975, 9-10). L'unico modo per non correre questo rischio, avvertiva Popper, era abbandonare il sogno di un mondo perfetto, il che non significava rinunciare a tentare di rendere il mondo migliore di quello che è attualmente, ma affrontare i problemi con la «dovuta umiltà» (Popper 1975, 10), che solo l'attitudine scettica poteva garantire.

Negli anni '70, alcuni esperti di amministrazione e management pubblico, stranamente sfuggiti alla storiografia italiana, come Ralph Hummel, hanno raccolto l'invito di Hume, mediato dalla fenomenologia husseriana (Husserl 1961), a sospendere il giudizio su ciò che nell'esperienza risulta «accidentale e non essenziale», al fine di determinare ciò che «costituisce fondamentalmente l'esperienza burocratica» (Hummel 1977, 34). La scienza sociale convenzionale, per Hummel, è eminentemente «burocratica e quindi orientata al controllo» e alla frammentazione della realtà organizzativa in «categorie preconcette», oltre che al

rifiuto di accettare come vera «l'unità dell'esperienza così come viene presentata dagli stessi esseri viventi» (Hummel 1977, 214-215).

Poco più tardi, Robert Denhardt ha dimostrato come «l'etica dell'organizzazione» inibisca la ricerca di significato da parte dell'individuo, inducendo a privilegiare l'indipendenza, l'espressività e la creatività anziché la disciplina, la regolamentazione e l'obbedienza. Perciò l'adesione all'approccio fenomenologico, secondo questo autore, è utile a sollecitare «un'apertura radicale all'esperienza, una volontà tesa a considerare tutti i fenomeni indipendentemente dalle loro giustificazioni scientifiche o gerarchiche» (Denhardt 1981, 108).

Negli anni '90, Charles Fox e Hugh Miller, spingendo per la fusione di idee fenomenologiche e postmoderniste, hanno invitato a considerare le questioni di politica pubblica e amministrazione «per andare oltre, dietro e sotto le astrazioni reificate del nostro pensiero circa la nostra condivisa e indubbiamente esperienza di vita» (Fox e Miller 1995, 79-80). Vedendo l'amministrazione pubblica come un'arena di pratiche decentrate, oltre che un'eccezionale conquista intellettuale che ha finito per riscrivere la teoria politica, questi studiosi desiderano allontanarsi «dall'idea che "là fuori" esista una realtà che un ricercatore privo di valori può spiegarsi con la formulazione di generalizzazioni simili a leggi la cui veridicità è osservabile, verificabile e complessiva» (Fox e Miller 1995, 79).

Seppure da prospettive diverse, tutti questi interpreti hanno insistito sulla essenziale soggettività dell'esperienza organizzativa e sociale, attingendo più o meno indirettamente allo scetticismo mitigato di Hume con riguardo ai limiti della conoscenza che deriviamo dalle nostre immediate osservazioni empiriche del mondo e, quindi, della realtà consuetudinaria che spesso esprime con il termine *custom*.

Tuttavia, sebbene Hume abbia indubbiamente contribuito all'affermazione di una visione scettica dell'amministrazione, il suo scopo ultimo non era di indurci a trascendere costumi, abitudini e tradizioni, come sembrano fare questi autori nelle loro conclusioni. Piuttosto, in forza di un conservatorismo scettico (Pupo 2020a), egli sosteneva che dovremmo accettarli come mezzi di modellamento della nostra esperienza del mondo.

Spetterebbe agli esperti di amministrazione valutare fino a che punto un mitigato scetticismo possa rivelarsi utile nella riduzione tanto del rischio di atti repressivi da parte dei burocrati quanto del loro eccesso di zelo nei riguardi di procedure apparentemente liberticide. Di certo, una moderata attitudine scettica incoraggerà gli amministratori pubblici a fermarsi e riflettere prima di imporre per via dogmatica questo o quel paradigma comportamentale o calpestare valori che taluni gruppi

sociali considerano fondamentali nel perseguimento troppo scrupoloso di qualunque insieme di fini o obiettivi politici ritenuti indispensabili in sede esecutiva.

Legalismo costituzionale e stato di diritto

Il contributo di Hume alla teoria dell'amministrazione moderna non si esprime solo in termini negativi, attraverso cioè la critica scettica a ogni forma di dispotismo burocratico: esso è anche gravido di effetti e soluzioni positive derivanti dagli assunti di ordine legalistico che pure hanno caratterizzato la produzione intellettuale dello scozzese.

Già l'espressione «amministrazione degli affari pubblici», ricorrente nei suoi saggi politici, la dice lunga sulla modernità della visione di Hume. Infatti, dopo avere affermato che i legislatori dovrebbero elaborare norme costituzionali che durino per sempre, egli aggiunge che comunque devono «provvedere a un sistema di leggi atte a regolare l'amministrazione degli affari pubblici fino alla più tarda posterità», perché «gli ordinamenti oculati in ogni stato rappresentano l'eredità più preziosa che possa essere lasciata alle età future» (Hume 2016, 15-16).

Hume procede da scienziato politico preoccupato degli effetti dei caratteri non razionali della natura umana che rendono il legalismo una possibilità praticabile. Il legalismo, che Hume non presenta mai sotto questa denominazione ma che è possibile cogliere dalla lettura dei suoi scritti, è da intendersi come opzione, e non come precetto normativo, in favore di un regime in cui l'autorità sia totalmente esercitata attraverso un sistema di leggi equamente amministrate. L'ideale di un «governo di leggi e non di uomini», che nella teoria politica classica rappresentava la principale virtù del governo repubblicano, nei tempi moderni, per Hume, è stato ampiamente realizzato nelle monarchie civili d'Europa, dove i governi legali «suscettibili di ordine, metodo e costanza a un grado sorprendente» (Hume 2016, 77) garantivano la sicurezza di persone e beni, permettendo all'industriosità e alle arti umane di fiorire. Quello che nelle società moderne si contraddistingue come «buon governo» deve tutto alla inestricabilità di tre elementi che più di altri lo caratterizzano e che al tempo di Hume avevano già raggiunto una certa stabilità semantica: stato di diritto, sicurezza personale e libertà secondo legge.

Lo stato di diritto, in particolare, rappresenta lo sviluppo successivo e «raffinato» alla nascita e all'affermazione del governo. Scrive a tal riguardo Hume:

Tutte le leggi generali presentano inconvenienti quando si applicano ai casi particolari, e ci vuole grande capacità ed esperienza per comprendere che questi inconvenienti sono minori di quelli che scaturirebbero dai pieni poteri discrezionali di ciascun funzionario delegato, e anche per discernere quali leggi generali comportino nel complesso minori inconvenienti. Si tratta di una materia così difficile che gli uomini possono aver compiuto progressi persino nelle arti sublimi della poesia e dell'eloquenza, dove sono favoriti dalla rapidità di genio e dall'immaginazione, prima di giungere a una perfezione notevole nelle leggi nazionali, il cui progressivo miglioramento è guidato solo da prove frequenti e osservazioni scrupolose (Hume 2016, 84).

Hume accetta la tesi per cui in alcuni paesi dell'Europa moderna il governo di un monarca illuminato ha raggiunto gradi di efficienza superiori a quello di governanti limitati da una qualche «procedura, formalità o legge», ma, al contempo, dimostra che l'esercizio arbitrario del potere talvolta ha un effetto «oppressivo e degradante» sui suoi sudditi che si aggiunge alla tendenza, alquanto diffusa, a degenerare in «negligenza e tirannia» nonché allo svilimento di assoggettati molto prossimi a un servilismo incompatibile con lo sviluppo della civiltà. È dalla legge, dunque, più che dalla personalità del governante che «nasce la sicurezza, dalla sicurezza la curiosità, e dalla curiosità la conoscenza» (Hume 2016, 85-86).

Questa opzione di Hume in favore dello stato di diritto è legata alla speranza che il suo scetticismo possa orientare le scelte politiche attraverso lo svelamento di linee di causalità, quand'anche oscure e distanti. Conseguenza del legalismo humiano, infatti, è una forma di costituzionalismo da intendere, oltre che nella sua relazione intima con la democrazia (Pupo 2017), soprattutto come estensione dello stato di diritto ai processi di governo e parallela riduzione delle disposizioni statuali sia legislative che esecutive a un sistema di regole procedurali. La delimitazione dei poteri in un regime costituzionale, tipicamente contrassegnata dalla preoccupazione di limitare la portata dell'autorità governativa e di garantire, attraverso dispositivi istituzionali, che essa rimanga entro limiti prescritti, si riflette nella preferenza di Hume per la forma mista del governo britannico, in cui la corretta relazione tra poteri risultava determinata da efficaci regole costituzionali.

Ma è lo stesso Hume a fornirci il significato del suo legalismo costituzionale come direttamente connesso non tanto a qualche ideologia della limitazione liberale del potere quanto all'amministrazione nella sua concretezza, in quanto potere statuale. Soffermandosi sui diversi meccanismi istituzionali utilizzabili ai fini del controllo sulla discrezionalità del potere da parte dei funzionari governativi, egli afferma che se «l'interesse particolare non è limitato e orientato nella direzione dell'utilità pubblica, da un governo simile dobbiamo aspettarci solo divisioni,

disordine e tirannide»; necessaria è, pertanto, la limitazione formale del potere, altrimenti «esalteremmo invano i vantaggi di una costituzione in sé, e finiremmo per constatare che per la nostra libertà e i nostri beni non ci resta altra sicurezza all'infuori della benevolenza dei nostri governanti, il che vuol dire non avere sicurezza affatto» (Hume 2016, 43-44).

Così Hume approda a uno dei temi centrali dell'amministrazione pubblica moderna, quello della costituzionalizzazione del potere, che affronta a partire dalla visione del governo come condizione del regime legale, del suo ordine e della sua sicurezza, piuttosto che come valore intrinseco a una distribuzione relativamente ampia dell'influenza politica o del coinvolgimento popolare che normalmente incarna. È per questo, in fondo, che Hume, benché ammiri il sistema britannico, guarda con favore alle monarchie assolute europee, che chiama «monarchie civili» per sottrarle al facile accostamento ai regimi tirannici, ma che a suo avviso garantiscono una «sicurezza tollerabile» giacché rispondono «alle esigenze essenziali della società politica», anzi con la loro «amministrazione giusta e prudente» in certi casi rasantano la «perfezione» (Hume 2016, 93-95). Ne discute a fondo in un saggio del 1741, in cui spiega che, nonostante le sue intenzioni iniziali consistenti nel difendere la «libertà civile» dal «governo assoluto», egli fu a un certo punto assalito da dubbi così profondi da indurlo a concludere che «nessun uomo, al giorno d'oggi, sia sufficientemente qualificato per un'impresa simile e che tutto quello che si potrebbe azzardare in proposito sarebbe, molto probabilmente, confutato dall'esperienza successiva e respinto dai posteri»; e ciò dimostra che il mondo è «ancora troppo giovane perché in politica si affermino verità generali che restino valide fino alla più tarda posterità» (Hume 2016, 71-72).

In definitiva, la fiducia di Hume in una scienza della politica che funga da sostegno agli assetti costituzionali scaturisce indubbiamente dal suo costante sforzo per l'affermazione di un'opinione pubblica capace di accettare l'autorità della scienza politica, poiché è «solo sull'opinione che si fonda il governo, e questa massima vale tanto per i regimi più dispotici e militari quanto per quelli più liberi e popolari» (Hume 2016, 32; Cobbe 2014; Pupo 2021). Tuttavia, nonostante questo significativo invito alla coltivazione dell'opinione, Hume disegnò i contorni di una scienza politica radicata sì nello spazio pubblico, ma intorno a una sovranità non repubblicana, nel senso che, a suo avviso, l'opinione pubblica non avrebbe dovuto necessariamente piegarsi alla pretesa di una sovranità popolare. Egli, in sostanza, invitava il popolo a condividere le ragioni della costituzione ma non a governare: «Un governo libero e repubblicano sarebbe una chiara assurdità se i particolari freni e controlli previsti dalla costituzione non trovassero nella realtà alcuna

efficacia e non facessero con l'operare per il bene pubblico anche l'interesse dei malvagi» (Hume 2016, 8).

Il ragionamento da Hume seguito per giungere a questa opzione in favore delle monarchie civili tocca ancora una volta il tema dell'amministrazione, che insieme al commercio delle classi mercantili e all'espansione delle città concorre al processo di civilizzazione realizzato in tutte le nazioni europee secondo dinamiche fondamentali, che furono le stesse ovunque, anche se gli effetti talvolta si diffusero in modo disomogeneo per via della diversità dei regimi. Hume, peraltro, osserva che gli abitanti di una provincia estera hanno maggiori probabilità di godere dello stato di diritto se soggetti a una monarchia, mentre la costituzione di una repubblica previene in modo più coerente la «cattiva amministrazione» in patria. Ma in ogni caso la cifra della performance delle monarchie e delle repubbliche è il controllo che le leggi forniscono nei diversi contesti rispetto agli «umori» e al «carattere» delle persone. Secondo Hume, del resto, tutti i governi assoluti

dipendono ovviamente moltissimo dall'amministrazione, e questo è uno dei grandi inconvenienti che ad essi si accompagnano. Ma un governo libero e repubblicano sarebbe una chiara assurdità se i particolari freni e controlli previsti dalla costituzione non trovassero nella realtà alcuna efficacia e non facessero con l'operare per il bene pubblico anche l'interesse dei malvagi. Tale è il fine di queste forme di governo, e tale è il loro reale effetto laddove esse si costituiscono saggiamente; mentre, d'altra parte, esse sono la fonte di ogni tipo di disordine e dei delitti peggiori laddove perizia e onestà non siano state poste a fondamento della loro originaria struttura e istituzione (Hume 2016, 8).

Detto in altri termini, «una costituzione è buona solo nella misura in cui offre un rimedio contro la cattiva amministrazione» (Hume 2016, 20). Ciò conferma il già documentato scarto portato da Hume rispetto alla tradizione giusnaturalistica, da cui si mantenne sempre distante, nonostante si abbia cercato di far credere il contrario (Forbes 1975; Haakonssen 1990; Stewart 1992).

I richiami di Hume all'amministrazione sono evidenti anche nella sua filosofia giuridica, incentrata sull'idea che l'amministrazione delle leggi debba essere equa e imparziale ai fini di un efficiente controllo sul potere. È d'altra parte in questi richiami che è possibile cogliere la differenza significativa della prospettiva humiana rispetto alle classiche tassonomie del pensiero politico. Hume nota che «l'avidità e la parzialità degli uomini introdurrebbero rapidamente il disordine nel mondo, se non fossero fermate da alcuni principi generali e inflessibili», e che, di conseguenza, «gli uomini hanno fissato quei principi e hanno convenuto di sottomettersi al freno

di regole generali, che non potrebbero essere mutate dall'ostilità e dal favore, e da particolari prospettive di interesse, pubblico o privato» (Hume 2015a, 564). Dall'applicazione imparziale delle leggi, allora, dipende il controllo costituzionale del potere: un «governo comunemente chiamato libero» è quello che non solo ammette ma che anche «agisce secondo leggi generali ed eque» (Hume 2016, 243).

Quest'opzione legalistica, che secondo studi accreditati si ritrova anche riflessa nel *Federalist 10* di James Madison (Adair 1976; Spicer 2006), è certamente coerente con lo scetticismo di Hume, in particolare con la sua tesi secondo cui la ragione è al servizio delle passioni, specialmente dell'amor proprio, che finisce per incidere direttamente sull'«interesse» di individui che «non si spingono mai molto lontano; né, nella loro vita comune, sono soliti guardare più in là dei loro amici e dei loro conoscenti più vicini» (Hume 2015a, 566). Il ruolo dell'interesse, a ben vedere, è particolarmente importante nell'amministrazione pubblica, specialmente laddove, «nell'elaborazione di un sistema di governo e nella determinazione dei vari limiti e controlli della costituzione, ogni uomo deve essere un presunto disonesto, autore di azioni che non hanno altro scopo se non quello del soddisfacimento dell'interesse personale» (Hume 2016, 43).

Non a caso il legalismo di Hume poggia sulla visione per cui compito precipuo del governo non è quello di educare le persone o renderle più devote, virtuose o socialmente più adattate, ma semplicemente di mediare i conflitti di interesse, far rispettare e talvolta imporre accordi tra le parti per proteggere i membri della società impegnati nelle proprie attività private. Occorre allora guardare all'intero apparato del governo come non avente altro scopo che l'«amministrazione della giustizia, senza la quale non può esserci fra gli uomini né pace né sicurezza né sostegno reciproco» (Hume 2016, 240). Chiunque concepisca il governo come uno strumento al servizio di una radicale trasformazione morale della società, per Hume, merita tutto il nostro scetticismo, poiché il ruolo del governo di certo non consiste nella «miracolosa trasformazione degli uomini, in grado di dotarli di ogni specie di virtù e liberarli di ogni tipo di vizio» (Hume 2016, 150). È questo un auspicio che rischia di alimentare pericolosi fanatismi, come osservò lo stesso Hume:

I fanatici possono supporre che il potere è fondato sulla grazia e che soltanto i santi ereditano la terra; ma il magistrato civile molto giustamente pone questi teorici sublimi allo stesso livello dei ladri comuni ed insegnà loro con la più severa disciplina che una regola la quale, dal punto di vista speculativo, può sembrare la più vantaggiosa per la società, può tuttavia risultare, in pratica, del tutto perniciosa e distruttiva (Hume 2015c, 203-204).

In conclusione, dedicando particolare attenzione a quelle forme e dispositivi di governo che potrebbero fungere da «rimedio contro la cattiva amministrazione» (Hume 2016, 20) e che considera particolarmente indicativi di un governo libero, Hume mostra notevole interesse per l'amministrazione pubblica, il cui attaccamento ai dettagli delle procedure e al buon funzionamento delle strutture formali è direttamente legato all'ambizione di sviluppare un approccio scientifico allo studio della politica che non trascuri le questioni di progettazione istituzionale, specialmente quelle di carattere amministrativo.

Bibliografia

- Adair, Douglass. 1976. "That Politics May Be Reduced to a Science: David Hume, James Madison, and the Tenth Federalist." In *Hume: A Re-Evaluation*, a cura di D. W. Livingston e J. T. King, 407-417. New York: Fordham University Press.
- Cobbe, Luca. 2014. *Il governo dell'opinione. Politica e costituzione in David Hume*. Macerata: Eum.
- Denhardt, Robert B. 1981. *In The Shadow of Organization*. Lawrence: Regents Press of Kansas.
- Forbes, Duncan. 1975. *Hume's Philosophical Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fox, Charles J. e Hugh T. Miller. 1995. *Postmodern Public Administration*. Sage: Thousand Oaks.
- Haakonssen, Knud. 1990. *The Science of a Legislator: The Natural Jurisprudence of David Hume and Adam Smith*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hume, David. 2015a. *Trattato sulla natura umana*. In *Opere filosofiche*, vol. 1, a cura di E. Lecaldano, E. Mistretta. Roma-Bari: Laterza.
- Hume, David. 2015b. *Ricerca sull'intelletto umano*. In *Opere filosofiche*, vol. 2, a cura di M. Dal Pra. Roma-Bari: Laterza.
- Hume, David. 2015c. *Ricerca sui principi della morale*. In *Opere filosofiche*, vol. 2, a cura di M. Dal Pra. Roma-Bari: Laterza.
- Hume, David. 2016. *Libertà e moderazione. Scritti politici*, a cura di S. Pupo. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Hummel, Ralph P. 1977. *The Bureaucratic Experience*. New York: St. Martin's Press.
- Husserl, Edmund. 1961. *La crisi delle scienze europee e la fenomenologia trascendentale: introduzione alla filosofia fenomenologica*. Milano: Il Saggiatore.
- Locke, John. 1998. *Il secondo trattato sul governo. Saggio concernente la vera origine, l'estensione e il fine del governo civile*. Milano: Rizzoli.

- Matteucci, Nicola. 1993. *Lo Stato moderno. Lessico e percorsi*. Bologna: il Mulino.
- Miglio, Gianfranco. 1988. *Le regolarità della politica. Scritti scelti, raccolti e pubblicati dagli allievi*, vol. 1. Milano: Giuffrè.
- Popper, Karl R. 1975. *Miseria dello storicismo*. Milano: Feltrinelli.
- Pupo, Spartaco. 2017. "Come perfezionale la democrazia. David Hume e la forma di governo ideale." In *La democrazia nel pensiero politico tra utopia e cittadinanza*, a cura di R. Bufano, 143-159. Lecce: Milella.
- Pupo, Spartaco. 2020a. *David Hume: The Sceptical Conservative*, Milan: Mimesis International.
- Pupo, Spartaco. 2020b. *Lo scetticismo politico. Storia di una dottrina dagli antichi ai giorni nostri*. Milano-Udine: Mimesis.
- Pupo, Spartaco. 2021. "All'origine del moderno concetto di opinione pubblica: David Hume e l'opinione come legittimazione politica." In *Un'altra democrazia? La democrazia diretta e le sue declinazioni*, a cura di A. Catanzaro, A. de Sanctis, C. Morganti, 57-64. Pisa: Edizioni ETS.
- Russell, Bertrand. 1948. *Human Knowledge: its Scope and Limits*. London: Allen and Unwin.
- Russell, Bertrand. 2013. *Saggi scettici*. Milano: TEA.
- Spicer, Michael W. 2006. "The Legacy of David Hume for American Public Administration: Empiricism, Skepticism, and Constitutionalism." In *Handbook of Organization Theory and Management. The Philosophical Approach*, a cura di T. D. Lynch e P. L. Cruise, 261-282. New York: Taylor & Francis.
- Stewart, John B. 1992. *Opinion and Reform in Hume's Political Philosophy*. Princeton: Princeton University Press.
- Weber, Max. 1968. *Economia e società*. Milano: Edizioni di Comunità.

Spartaco PUPO is Associate Professor of History of Political Thought at the University of Calabria. He is an expert in the historical-political intellectual output of David Hume and other Scottish Enlightenment authors. He edited the complete Italian edition of Hume's political essays and discourses (*Libertà e moderazione*, 2016), the first Italian edition of the Humean writings on the war (*Scritti sulla guerra*, 2017), the Hume-Rousseau dispute (*Contro Rousseau*, 2017), the Humean youth writings (*Civiltà e barbarie*, 2018) and satirical-political pamphlets (*Scritti satirici*, 2020). In addition to several articles, he edited the volume of Hume's essays *A Petty Statesman: Writings on War and International Affairs* (2019) and published the monograph *David Hume. The Sceptical Conservative* (2020).

Email: spartaco.pupo@unical.it