

"La burocratizzazione del potere come soluzione della crisi dello Stato sociale. Verso una mimesi totale del potere."

Da anni si parla della crisi dello Stato sociale di diritto. E mentre si discute la transizione tende alla risoluzione, il capitalismo si proietta verso la nuova età dell'oro, l'era della telematica. Tutto sembra muoversi in una atmosfera di stretto determinismo, quasi fatalistico, verso una soluzione della crisi che l'immaginario sociale ha interiorizzato come necessaria e imm modificabile.

Scopo di questo intervento è il tentativo di definire alcuni concetti chiave per un'analisi critica della transizione; specificatamente si tratta di ricostruire alcune categorie interpretative del passaggio in atto dallo Stato sociale di diritto a quella forma statale che definiamo "burocratico-amministrativa". Definire l'evoluzione delle forme del potere, razionalità del potere/potere razionalizzante, per evidenziare gli spazi soggettivi di una possibile, quanto difficile, emancipazione da esso.

1. Definizione della forma/Stato in evoluzione.

Per un'analisi delle strutture di potere dello Stato contemporaneo, della sua crisi e tendenza alla modificazione, la prima difficoltà che deve essere risolta è quella definitoria. Specificare e delimitare l'oggetto/Stato e le attribuzioni riferitegli per una critica essenziale. Troppo spesso, sia negli studi politico-sociali che nella prassi quotidiana, vengono indifferentemente adoperate definizioni dello Stato che, pur nella loro sinonimia, hanno sottili e sostanziali differenze teorico-pratiche.⁽¹⁾

Cercheremo, quindi, di chiarire sinteticamente il significato delle locuzioni Stato sociale di diritto e Stato amministrativo, prima di metterne in luce i nessi teorico-pratici e la continuità ideologica. Ciò in un'ottica analitica tendente a delimitare le possibilità di una "teoria del potere".

Ricostruire il significato della locuzione Stato sociale di diritto costituisce un'impresa analitica assai complessa per la sterminata letteratura sull'argomento, ma soprattutto a causa della contraddizione interna alla razionalità stessa del concetto; perciò, per tentare di fare chiarezza, esso deve essere scisso e semplificato in due nozioni analitiche:

Stato di diritto e Stato sociale. Definizioni che dal punto di vista metodologico sono difficilmente conciliabili, risultando formulate da discipline assai diverse, come la scienza giuridica e le scienze politico-sociali. Ma andiamo con calma.

Lo Stato di diritto, conquista politica del processo di emancipazione/razionalizzazione borghese, può essere inteso in due sensi, uno ristretto e l'altro più ampio. Il primo consiste nella concezione della dottrina tedesca del Rechtsstaat, che viene inteso come "stato regolato da leggi", espressione della scienza giuridica positiva che vede in Kelsen il massimo teorico. Lo Stato viene identificato con l'ordinamento giuridico, che si realizza in una struttura gerarchica di norme (Stufenbau), che stabilisce istituzionalmente i rapporti sociali, legittimando il potere politico legalmente, fornendo, cioè gli schemi procedurali per ottenere le decisioni politiche.⁽²⁾

"Il potere politico è l'efficacia dell'ordinamento coercitivo riconosciuto quale diritto"⁽³⁾. Lo Stato come principio d'autorità formalizzato dalla legalizzazione che deriva dal rispetto delle norme procedurali per la formulazione della volontà decisionale. Lo Stato giuridico come formalizzazione astratta del potere reale.

La seconda concezione dello stato di diritto si rifà all'uso italiano e francese della locuzione, che definisce un modello di organizzazione politica fondata su tre elementi essenziali:

- a) La supremazia del potere legislativo, in quanto espressione della volontà popolare, soprattutto nella funzione di indirizzo politico e di controllo sull'attività esercitata dagli apparati esecutivi ed amministrativi in ottemperamento alle decisioni politiche.
- b) La legalità e la pubblicità dell'intera attività statale, che deve svilupparsi secondo le forme prestabilite dalle norme generali ed astratte e deve manifestarsi in atti che siano pubblici in ogni loro forma e sede procedurale (come afferma Bobbio "il governo del potere pubblico in pubblico"⁽⁴⁾)
- c) Il controllo di legittimità, cioè la conformità degli atti pubblici alle leggi, effettuato dall'attività giudiziaria in piena autonomia.

Ora, a mio avviso, si può affermare che vi è una continuità ideologica tra le due interpretazioni dello Stato di diritto che abbiamo brevemente delineato. La concezione tedesca è indubbiamente ristretta, squisitamente gius-positiva, come è nella tradizione della scienza giuridica germanica. La seconda, pur presentando aspetti chiaramente garantisti, ne segue la linea di tendenza teorico-ideologica. Lo Stato di diritto tende ad assicurare la legalità del sistema politico mediante la formalizzazione dei diritti soggettivi e la sistematizzazione astratta delle procedure decisionali. Si configura come il sistema dell'universale astratto, della generalizzazione, dell'assoluta uguaglianza formale dei soggetti.

Questo tipo di organizzazione statale si adatta bene a situazioni sociali sufficientemente omogenee, in cui la conflittualità tra le classi sociali si risolve nel settore economico, grazie al meccanismo del libero mercato. E' il modello istituzionale che corrisponde alla fase del capitalismo classico (libera concorrenza e libero mercato), laddove il compito dello Stato di diritto consiste nell'assicurare quelle condizioni di generalità e di formalità dei rapporti giuridico-sociali in cui il sistema capitalistico può riprodursi liberamente ed autonomamente secondo le regole del mercato concorrenziale.

La situazione si modifica qualitativamente allorchè lo Stato è costretto ad intervenire efficacemente nel sistema sociale, assumendosi compiti dirigenziali. Le motivazioni della modificazione dell'attività statale, da mero garante dell'ordine giuridico-politico a soggetto attivo dei processi materiali, possono essere schematicamente ridotte a due. Da una parte la maggior forza contrattuale di quelle forze sociali che, proprio grazie alle garanzie politiche dello Stato di diritto, si erano organizzate politicamente divenendo soggetti attivi della dialettica politico-sociale, anche a livello istituzionale. Dall'altra la necessità del capitale di una società razionalizzata e pianificata che permettesse la riproduzione del processo di accumulazione di fronte alla minaccia delle forze lavoratrici organizzate.

Lo Stato entra prepotentemente nel processo di riproduzione del capitale; da una parte venendo incontro alle istanze sociali delle classi inferiori, con istituti assistenziali, che divengono via via previdenziali, con interventi economico sociali che tendono a migliorare qualitativamente la vita reale; dall'altra assicura quelle infrastrutture, di ordine economico-finanziario e socio-culturale che permettono la riproduzione delle condizioni materiali necessarie per la struttura produttivo-consumistica del sistema capitalistico.

Certo, stupisce come il sistema capitalistico, troppo spesso dato in crisi definitiva, riesca a riprodursi, modificandosi qualitativamente e reinventandosi strutturalmente. Lo Stato sociale come reinvenzione del capitalismo, altro che conquista delle classi lavoratrici come momento transitorio verso il socialismo.

Non lasciamoci prendere la mano da eccessive polemiche e torniamo sul nostro percorso analitico.

Stato sociale è un concetto assolutamente non-ricinducibile al giuridico, essendo prodotto della prassi politica e oggetto delle discipline politologiche. Possiamo affermare che esso rappresenta un concetto ideologico, che cela l'esigenza del sistema capitalistico di assicurarsi una maggiore razionalità dei rapporti sociali, e un maggior consenso delle masse, nel momento in cui la libera concorrenza viene meno e trionfa la struttura oligopolistica. Il conflitto dal terreno economico si sposta a livello politico-istituzionale.

Stato di diritto, in quanto legalità dell'attività statale che si attua secondo le procedure e le garanzie stabilite dalla legge universale ed astratta, e Stato sociale (di diritto), che si realizza nella prassi a seconda delle esigenze diacronicamente emergenti, sono assolutamente non integrabili a livello costituzionale, sul piano della forma giuridica generale ed astratta.⁽⁵⁾ Lo Stato di diritto si fonda sulla precisa normativizzazione delle fattispecie giuridiche, che stabilizzano e rendono certi "de iure" i diritti soggettivi. Lo Stato sociale, invece, si presenta come "un'insieme

consolidato di prassi economiche e politiche contraddistinto da a-nomia e a-giuridicità, e in ogni caso largamente esorbitante dagli schemi del vecchio Stato di diritto che pure formalmente permangono come fisionomia o facciata costituzionale.⁽⁶⁾ L'anomia dello Stato sociale corrisponde ad una dinamica del potere che tende ad allontanare i momenti decisionali dalle sedi giuridicamente definite dalla legge costituzionale, dal diritto formale. Altri sono i luoghi della decisione, del potere, del dominio.

2. Autonomia degli apparati amministrativi. Burocrazia e potere, o il potere invisibile.

" Il potere è in primo luogo nella vita quotidiana, amministrazione"⁽⁷⁾. In questa intuizione di Weber si cela il nocciolo del nostro problema teorico, poichè l'apparato burocratico-amministrativo è struttura imprescindibile per un'organizzazione razionale e legittimante dei rapporti sociali in qualsiasi forma di Capitalismo.

Vi è, però, una sostanziale diversità tra la ratio amministrativa dello Stato di diritto e quella dello Stato sociale. Diversità illuminante. La funzione amministrativa dello Stato di diritto si sviluppa in una società tendenzialmente omogenea, in cui la dialettica politico-sociale è semplificata. L'atto amministrativo è rigorosamente dipendente, oserei dire deducibile, dalla norma universale astratta in base al giudizio ipotetico, caro al positivismo giuridico, " se... allora..."; per cui la regolamentazione delle procedure amministrative si sviluppa logicamente, in maniera consequenziale, dalle fattispecie contemplate dalla norma generale. Per contro, la ratio amministrativa dello Stato sociale si attua in una organizzazione sociale assai complessa e ancor più complicata da una progressiva tendenza alla dis-omogeneità. Infatti se il fine di questo tipo di forma statale è proprio quello di intervenire nei rapporti economico-sociali, risulta evidente che il suo compito si modella e si diversifica a seconda della contingenza specifica: l'atto amministrativo non può più essere regolato determinatamente secondo principi fissi e generali, bensì attraverso una elasticità decisionale strettamente dipendente dalle esigenze specifiche della prassi sociale e della riproduzione materiale.

L'atto amministrativo non si basa più sulla legge generale astratta, bensì su di una fitta schiera di procedure decisionali come la legge-provvedimento, la circolare, il regolamento ecc., che costituiscono forme di intervento decisamente discrezionali, ai limiti della legalità.⁽⁸⁾ L'apparato burocratico si rivela dinamico e pragmatico, funzionale alle esigenze contingenti: strumento necessario di legittimazione politica in una società che perde motivazioni unitarie e rappresentatività democratica, in una progressiva tendenza al corporatismo.

Gli apparati burocratico-amministrativi sono presi d'assalto sia dai gruppi organizzati degli interessi capitalistici, sia dai partiti politici, sia dalle confederazioni sindacali. L'amministrazione assicura mezzi sostanziali di legittimazione degli interessi e di potere reale, per le varie corporazioni è fondamentale controllarne i settori che influenzano i loro specifici interessi. L'amministrazione stessa si corporativizza, frammentata dagli interessi politici; l'unitaria razionalità amministrativa, propria dello Stato di diritto, viene disgregata, lo Stato sociale perde lo strumento principe della pianificazione: di fronte alla politicizzazione dell'amministrazione il piano non è più possibile.⁽⁹⁾

La politicizzazione dell'apparato burocratico problematizza il rapporto tra l'istituzione/Stato, intesa come volontà unitaria di dominio, e struttura amministrativa, intesa come prassi quotidiana di dominio.

L'apparato burocratico, nell'accezione moderna di struttura esecutiva che razionalizza i rapporti sociali per mezzo di una specifica conoscenza tecnica, è sempre stato l'espressione quotidiana del polo decisionale unitario rappresentato dallo Stato: la prassi sociale della volontà dello Stato/soggetto. L'evoluzione della forma statale ha progressivamente alterato questo rapporto volontà/esecuzione, fino a modificarlo strutturalmente nel momento in cui lo Stato sociale entra in crisi. L'espressione della sovranità statale, che si dà attraverso la fictio della rappresentanza parlamentare della volontà popolare, viene perdendo i suoi connotati unitari. Il parlamento è del tutto inefficiente nel compiere la sua funzione legislativa,

reso impotente dalle corporazioni sociali, che vedono dislocate in altre sedi le possibilità di vedere riconosciuti e realizzati i propri interessi; la specializzazione del sapere e la raffinatezza raggiunta dalle tecniche gestionali, unite alla necessità di operatività specifica ed immediata, sono fenomeni che tendono a rendere autonomi i vari settori amministrativi; le informazioni, causa la disintegrazione sistemica, non giungono complete in sede parlamentare, e i tempi di decisione sono ristretti. I settori amministrativi, lottizzati, strumentalizzati dai vari gruppi d'interesse organizzati, divengono i veri centri decisionali. Il potere si frammenta, perde di coerenza funzionale: si crea un'articolata rete di poli decisionali autonomi tra loro, rappresentanti interessi diversi e conflittuali. Siamo di fronte ad una " coordinazione negativa", in quanto i vari enti amministrativi possono prendere solo decisioni che non ledano gli interessi degli altri settori⁽¹⁰⁾. La conflittualità sociale si burocratizza, e anche le forze sociali più progressiste si fanno istituzione, diventando uno dei tanti stati della forma/Stato. Lo Stato diviene pura forma senza soggetto, poiché il potere si è frammentato in più soggetti. Il potere è invisibile non solo perché occulto, secondo l'intima razionalità della struttura burocratica, ma anche, direi soprattutto, poiché sfugge ad una ricerca di sintesi unitaria. Il potere non è più lo Stato tradizionalmente inteso. Bisogna riflettere su questo dato di fatto per una teoria/prassi della società che sia demistificante e demistificata, che non vada, quindi, ad analizzare un oggetto mitico e formale. Lo Stato sociale di diritto si è ormai modificato in Stato amministrativo incoerente: sintesi formale di un potere diffuso, parcellizzato e contraddittorio, che si esprime praticamente attraverso l'apparato burocratico.

Il perdurare della strutturale impossibilità del piano, con la conseguente coordinazione negativa dell'amministrazione politicizzata; la perdita di legittimazione del sistema politico; la crescente emarginazione di larghi strati sociali (sottoproletari, giovani, intellettuali, anziani ecc...); sono situazioni, queste, oggettivamente riscontrabili che rischiano di spingere il livello di controllabilità sociale sotto il livello di guardia.

3. Linee di tendenza alla risoluzione della crisi: verso uno Stato amministrativo autoritario?

Le proposte teoriche di risoluzione sono tante, troppe. Chi vuole che il sistema politico riduca la complessità sociale, propugnando un decisionismo tecnocratico; chi si gigioneggia in aspirazioni neo-contrattualistiche; chi auspica una conquista organica del potere (quale potere, dov'è il potere, i poteri ...) che permetta di modificare la società in favore e per mezzo delle masse lavoratrici che si "fanno Stato"⁽¹¹⁾. E così via, si potrebbe andare avanti per giorni a snocciolare teorie su teorie. E la prassi segue il suo corso.

La partita che si sta giocando in questi anni è decisiva per una possibile modificazione qualitativa della società. E' necessario problematizzare, analizzare, criticare e ipotizzare: senza ipotesi, ipotesi e non certezze e dogmi fideistici, non può darsi nessuna teoria/prassi della modificazione. Puntualizziamo, tra i tanti, alcuni dati a nostra disposizione.

- a) Il potere statale si è destrutturato in centri decisionali diffusi: gruppi economici, socio-politici, tecnico-scientifici; insomma in corporazioni che operano attraverso i settori amministrativi.
- b) L'apparato amministrativo si rende progressivamente autonomo dal controllo parlamentare. La lotta tra le corporazioni si finalizza al controllo di specifici settori amministrativi, che permettono di ottenere consenso mediante pratiche clientelari. La ricerca di legittimazione diviene capillare e si attua in forme extra-legali.
- c) Il sistema economico è in fase di transizione avanzata. La rivoluzione telematica sta modificando strutturalmente l'economia e la riproduzione del capitale; ci avviamo alla cosiddetta società telematica, laddove il potere nelle sue articolate espressioni reali sarà strettamente legato e dipendente dal controllo dei canali di produzione/circolazione delle informazioni.
- d) L'esigenza della ristrutturazione tecnologica del sistema capitalistico necessita di pesanti restrizioni, sia socio-economiche che politiche, a danno di molti strati sociali. La riconversione telematica abbisogna della soppressione di numerosi posti di lavoro, del taglio delle spese sociali, di uno stretto controllo politico della devianza sistemica.

anche i rapporti inter-soggettivi, la vita interiore dell'individuo, il tempo quotidiano di esistenza. Il sistema auspica l'omogeneizzazione dei comportamenti soggettivi, la prevedibilità di ogni reazione individuale.

Queste sono considerazioni schematiche, parziali, ma reali. Di fronte a questi dati stupiscono certi ottimisti, di destra e di sinistra, che affermano che fra vent'anni vi saranno decine di professioni oggi sconosciute, che lo Stato sociale è, meglio è stato, una tappa verso il socialismo, che l'informatica permette una più estesa democraticizzazione delle decisioni.

Il quadro della presente situazione mi induce a conclusioni diverse.

E' in nuce una nuova società, una diversa strutturazione del potere, in senso comunque restrittivo, una nuova forma/Stato decisamente autoritaria.

Si badi bene che l'assetto autoritario che si va delineando come soluzione della crisi dello Stato sociale di diritto tende a strutturarsi in forme particolari di raffinata mimetizzazione, presentandosi al soggetto quotidianamente, in ogni relazione sociale: sul lavoro, a casa, nel tempo libero ecc. La "mimesi totale del potere" ecco la caratteristica della nascente forma/Stato. Ecco un'ipotesi su cui lavorare.

4. Sulle possibilità di una prassi critica ed antiautoritaria; un'ipotesi: l'irrazionalità del soggetto.

Di fronte alla globale razionalizzazione del vivere sociale, secondo una ragione tecnico-strumentale che riduce, risolve e costruisce ogni fatto sociale secondo le categorie della forma-merce; di fronte all'integrazione funzionale ed ideologica dei partiti della sinistra; di fronte allo stato di controllo, articolato ed opportunistico, sotto cui si trova ogni movimento, controllo che assicura che non venga superata la soglia tra funzionale e patologico di ogni forma di devianza socio-politica: innanzi a tutti questi aspetti sembrerebbe inattuabile ogni strategia di modificazione possibile. Ebbene davanti a tanta razionalizzazione funzionale delle masse, mi pare si possa tentare di proporre l'ipotesi di una rivolta del soggetto che si qualifichi per la sua irrazionalità, cioè per l'irriducibilità alla integrazione ideologica sia della teoria borghese che di certo marxismo istituzionalizzato. (13)

Più chiaramente, irrazionalità del soggetto come irriducibilità teorico-pratica (coscienza soggettiva + interessi esistenziali) alla calcolabilità funzionale della forma-merce. Una lotta quotidiana che il soggetto deve perseguire con un'obiettivo primario, "l'appropriazione", concetto-base, a mio avviso, di ogni possibile teoria/prassi della modificazione sociale. Il termine non inganni, non si tratta della riproposizione della categoria marxiana, anche se l'intuizione di fondo è la stessa. Per appropriazione intendo la ricostruzione dell'io-soggetto attraverso una prassi quotidiana irrazionale, in opposizione alla razionalità strumentale e mercificante che struttura il sistema, che aspiri a conquistare (ad esempio):

a) la conoscenza tecnica di determinati meccanismi, burocratico-amministrativi, gestionali, decisionali, che costituiscono lo specifico referente soggettivo; b) l'emancipazione dei rapporti inter-soggettivi, svincolandoli dalla forma istituzionalizzata di massa; c) il tempo, inteso come coscienza della propria esistenza, attraverso la liberazione dai tempi razionalizzati imposti dalla produzione, dall'industria del tempo libero, dalle attività di consumo organizzato; d) spazi specifici di prassi politica, magari limitati a contingenze particolari e quotidiane, per opporsi alla passività richiesta/imposta. Sono solo alcune possibilità per un'azione quotidiana per l'appropriazione, suggerimenti e intuizioni da ampliare ed approfondire. Non si tratta di un progetto organico e globale, ma di una proposta di ricerca per una prassi sociale che tenda ad aumentare la complessità sistemica, contro ogni possibile riduzione e risoluzione funzionale delle contraddizioni, attaccando la società capitalistica sul suo terreno: la razionalizzazione.

GILIBERTO CAPANO

(membro collettivo Scienze Politiche
TRIESTE

NOTE

- 1) Welfare State, soziale Rechtsstaat, Stato assistenziale, Stato burocratico-economico, ecc.... Definizioni difficilmente delimitabili ad una sola disciplina; si pone oramai l'esigenza di una sistematizzazione teorica, foss'anche manualistica, delle attribuzioni specificative della nozione Stato, per un'analisi dis-ideologizzante del sistema politico.
- 2) Per comprendere l'evoluzione teorica della scienza giuridica tedesca, risultano molto utili, per un'introduzione problematica, i testi seguenti:
M. Fioravanti, "Giuristi e costituzione politica nell' 800 tedesco", Giuffrè, Milano, 1979.
R. De Giorgi, "Scienza del diritto e legittimazione", De Donato, Bari, 1979.
- 3) H. Kelsen, "Teoria generale del diritto e dello Stato", trad. it. di S. Cotta e G. Treves, Milano, Etas libri, 1974, p. 195.
- 4) N. Bobbio, "La democrazia e il potere invisibile", in "Rivista italiana di Scienza Politica", X (1980), n.2, p.182.
- 5) Cfr. M.S. Giannini, "Stato sociale: una nozione inutile", in "Il Politico", a. XLII, n.2
G. Gozzi, "Per un'analisi critica dello Stato contemporaneo", in "Il Mulino", a. XXIX, n.269, 1980
E. Forsthoff, "Stato di diritto in trasformazione", trad. it. di C. Amirante, Giuffrè, Milano, 1973.
- 6) L. Ferrajoli, "Stato sociale e Stato di diritto", in "Politica del diritto", a. XIII, n.1, 1982, pp.42-43.
- 7) M. Weber, "Economia e Società", Comunità, Milano, 1968, vol. I, p.214.
- 8) Come afferma N. Poulantzas "...le leggi generali ed universali che sono ancora emanate dal parlamento, semplici leggi-quadro, non vengono applicate se non dopo aver attraversato un processo di concretizzazione e di particolarizzazione predisposto dall'esecutivo. Le leggi non si inscrivono più nella logica formale del sistema giuridico, fondata sulla universalità della norma e sulla razionalità della volontà generale rappresentata dal suo emanatore, ma su un registro diverso, quello della politica economica concreta e quotidiana, incarnata dall'apparato amministrativo."

In "Il potere nella società contemporanea", Roma, Editori Riuniti, 1979, p.290.

9) Cfr. G.Gozzi, cit., p.433

10) F.W.Sharpe, "Planung als politischer Prozess", Suhrkamp, Frankfurt, 1973, p. 85.

11) Luigi Berlinguer parla addirittura di un " farsi Stato del movimento operaio.", in "Democrazia ed efficienza, unità ed autonomie nello sviluppi istituzionale del paese", in "Critica marxista, XV, n.4-5, 1977, p.33 e 60.

12) Sono emblematiche, in questo senso, alcune affermazioni dei teorici del PCI, di cui sono piene le riviste ufficiali del partito degli ultimi dieci anni. Ad esempio, sempre L.Berlinguer auspica "un lungo periodo di ricomposizione unitaria del tessuto sociale e politico." in "Chi ha paura della democrazia organizzata?", in "Rinascita", 21/10/77, XXXIV, n.41. Si può citare anche la proposta di G.Vacca di introdurre forme di rappresentanza corporativa degli interessi al parlamento ("Quale democrazia", De Donato, Bari, 1977, p.217.) Il Vacca parla anche di "omogeneizzazione democratica della società" che consenta all'Italia di passare dal capitalismo maturo al socialismo.

13) In questo senso si esprime anche il Gozzi che afferma: "...lo spazio della rivolta è lo spazio sempre più conquistato alla libera autodeterminazione del soggetto... La comparsa di un soggetto che altera le regole del gioco consentito alla propria riproduzione rappresenta la crisi di molti ordini di discorso: dell'economia politica, della sua critica, ossia del marxismo, delle teorie sulla giustizia." In " Verso lo Stato-sistema. Tra anarchia e Leviatano", in AA.VV., "Le trasformazioni dello Stato", Firenze, La Nuova Italia editrice, 1980, pp.34-35.