IRIS AperTO

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Sulle condizioni di possibilità del potere burocratico

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available http://hdl.handle.net/2318/1719388 since 2019-12-17T13:57:08Z

Publisher:

Rosenberg & Sellier

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

28 April 2024

burocrazia_interni.indd 1 09/09/19 09:49

burocrazia_interni.indd 2 09/09/19 09:49

Scienza nuova

Mobilitazione, burocrazia, normatività

Un dialogo tra Maurizio Ferraris e Gianluca Cuozzo

A CURA DI ANGELA CONDELLO E ERNESTO SFERRAZZA PAPA

Rosenberg & Sellier

burocrazia_interni.indd 3 09/09/19 09:49

© 2019 Rosenberg & Sellier
prima edizione italiana: settembre 2019
ISBN 978-88-7885-787-2

PUBBLICAZIONE RESA DISPONIBILE
NEI TERMINI DELLA LICENZA CREATIVE COMMONS
ATTRIBUZIONE - NON COMMERCIALE - NON OPERE DERIVATE 4.0

LEXIS
Compagnia Editoriale in Torino Srl
via Carlo Alberto 55
I - 10123 Torino
rosenberg&sellier@lexis.srl
www.rosenberg&sellier.it

Rosenberg & Sellier è un marchio registrato utilizzato per concessione di Traumann s.s.

INDICE

ANGELA CONDELLO
7 Tecnologia della normatività

ERNESTO C. SFERRAZZA PAPA
17 Sulle condizioni di possibilità del potere burocratico

MAURIZIO FERRARIS, GIANLUCA CUOZZO
31 Mobilitazione, burocrazia, normatività

burocrazia_interni.indd 6 09/09/19 09:49

ERNESTO C. SFERRAZZA PAPA

Sulle condizioni di possibilità del potere burocratico

burocrazia_interni.indd 17 09/09/19 09:49

burocrazia_interni.indd 18 09/09/19 09:49

Gli archivi sono per i Burocrati ciò che le piramidi erano per gli Egiziani: dei musei di innumerevoli mummie. Al posto di bende sacre, si servono di spaghi: ecco tutta la differenza[1].

1. *Puissances infernales*

Nel 1844 Mallet de Trumilly indirizzava ad Alphonse de Lamartine, membro della Camera dei deputati, un ironico pamphlet dal titolo significativo *Ah! Si j'étais député, ou observations sur la Bureaucratie en France*. Il libretto era una critica feroce al sistema burocratico francese, un'acuta e sferzante invettiva che faceva coincidere la burocrazia con l'insieme dei mali che affliggevano i cittadini francesi:

> [t]utti i mali, tutte le miserie, tutte le afflizioni che colpiscono, divorano, minano la povera umanità derivano, ai giorni nostri, dalla Burocrazia, da questa perfida invenzione vomitata sulla terra da potenze infernali. In una parola, la Burocrazia è un'immensa ed enorme macchina che non funziona che a forza d'ingiustizie, i cui ingranaggi sono oliati e ingrassati dalle lacrime e dal sangue umani[2].

Il tono è apocalittico, il linguaggio fortemente teologico. Tale è la distruzione che ha portato l'avanzata burocratica nella vita dei *citoyens*, che essa deve necessariamente essere opera di divinità giunte direttamente dagli inferi, *puissances infernales*.

[1] M. de Trumilly, *Ah! Si j'étais député, ou observations sur la Bureaucratie en France*, Paris, Les marchands de nouveautés, 1844, p. 16.

[2] Ivi, p. VII.

burocrazia_interni.indd 19 09/09/19 09:49

Poco più avanti nel testo troviamo l'immagine della Burocrazia come mitologica Idra: impossibile distruggerla perché ad ogni testa mozzata corrisponde un moltiplicarsi di teste mostruose. Combatterla equivale a rinforzarla. Possiamo scorgere in questa immagine l'idea benjaminiana, che il filosofo tedesco aveva sviluppato a partire da una originale interpretazione dell'opera di Kafka, della burocrazia come mito palustre, come incarnazione mondana di potenze mitologiche. La Burocrazia, capitalizzata da Trumilly come se fosse il nome proprio di un cattivo genio, è un mostro che divora tutte le aspirazioni e le possibilità di felicità di coloro che le sono sottomessi. Nessuno può sfuggirle: «non importa a quale classe, alta o inferiore, della società apparteniate; non è importante se siete un magistrato, un militare, un proprietario, un semplice privato, un negoziante, un artista, un artigiano, un coltivatore ecc. La vostra carriera non si svolgerà senza che voi vi troviate in contatto, più o meno diretto, con la Burocrazia»[3]. Poiché tutti sono sottomessi alla burocrazia, poiché nessuno può scappare da questo infernale piano di immanenza amministrativo, essa è il male assoluto.

Non si tratta solamente di un raro documento storico, quanto piuttosto dell'impietoso ritratto di un'esperienza che facciamo quotidianamente nel momento in cui ci troviamo a dover fronteggiare la macchina burocratica che governa e su cui si regge ogni apparato amministrativo. Il senso di smarrimento di Trumilly nei confronti della burocrazia accompagna tuttora le nostre vite, probabilmente oggi più che mai. «Visibile o invisibile – scrive Béatrice Hibou –, la burocrazia alimenta le sensazioni di assurdità, incomprensione, malessere e insoddisfazione: quante volte abbiamo avuto la sensazione di perdere tempo con regole, procedure o vincoli normativi inutili?»[4].

[3] Ivi, p. 26.

[4] B. Hibou, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, 2012, p. 15.

burocrazia_interni.indd 20 09/09/19 09:49

Le diagnosi sull'invasione da parte del burocratico dell'esistenza quotidiana sono ormai all'ordine del giorno, a dimostrazione che il pamphlet di Trumilly non era semplicemente lo sfogo di un cittadino francese, bensì la registrazione di una condizione comune: l'inscrizione della vita umana in un ordinamento sfuggente, quello amministrativo-burocratico, del quale fatichiamo il più delle volte a riconoscere il senso, la razionalità, e che ci appare dunque come mera imposizione di un potere invisibile, acefalo, che produce effetti reali ma del quale non riusciamo a riconoscere né le cause né gli artefici. La burocrazia è senza dubbio un prodotto del genio umano, ma appare opera di potenze infernali, venute da chissà dove per reclamare chissà cosa.

2. *Particolare e universale*

Alcune analisi classiche rappresentano ancora oggi i punti di riferimento fondamentali per una indagine del fenomeno burocratico. Il Dioscuro di questo armamentario teorico rimane il grande sociologo tedesco Max Weber la cui riflessione, volta a indagare il processo di disincantamento del mondo (*Entzauberung der Welt*) e la riduzione dell'attività umana a processi perfettamente calcolabili, gioca un ruolo primario in qualunque ermeneutica del burocratico. Prima di richiamare il lavoro di Weber, è opportuno un rapido chiarimento etimologico, utile per inquadrare il problema che fronteggiamo. Burocrazia significa letteralmente "potere dell'ufficio". Il termine pare essere stato pronunciato per la prima volta nel 1745 da Vincent de Gournay, un economista fisiocratico. Più incerta, ma in ogni caso significativa, l'attribuzione allo stesso de Gournay della massima liberale *laissez faire, laissez passer*. È forse poco più di una suggestione, ma effettivamente l'immagine ordinaria della burocrazia come apparato di governo volto a regolare ogni aspetto della vita dell'umano entra in rotta di collisione con il monito liberale classico. La burocrazia è infatti precisamente ciò che non lascia fare, ciò che non lascia passare, ma che anzi inquadra ogni fare in una cornice predeterminata di norme

burocrazia_interni.indd 21 09/09/19 09:49

e regole, dirigendolo e organizzandolo. Il *krateìn* di cui parla Gournay ha dunque per lui una connotazione assiologica: è un potere oppressivo, che offusca il libero esercizio delle attività umane.

La burocrazia è soprattutto un fenomeno storico, che nonostante abbia attraversato ogni istituzione umana (basti pensare ai registri catastali assiri e babilonesi) si è consolidato solamente a partire dall'età moderna con la nascita dello Stato. La necessità era quella di centralizzare la miriade di rapporti, giuridici e non, che l'epoca medievale aveva parcellizzato in una molteplicità di rapporti personali di potere[5]. Questo insieme rizomatico di relazioni doveva essere sussunto in un unico centro di potere, il cui governo era reso possibile dalla molteplicità di uffici. Per ogni funzione dello stato, un ministero; per ogni sotto-funzione, un sotto-ministero, e così via potenzialmente all'infinito. Una gerarchia i cui tratti sono quelli degli uffizi angelici[6] viene così a disegnarsi all'interno dello Stato come detentore di monopoli (a seconda di quale teoria si sposi: della forza, della violenza, della decisione). Questo implica non solo che l'unità dello stato contiene al suo interno da sempre la molteplicità dei suoi uffici, come vedrà perfettamente Hegel, ma che il destino, per

[5] Cfr. G. Tabacco, *Le istituzioni politiche del Medioevo*, Torino, Einaudi, 2000. Se il castello è il simbolo del potere medievale, il tavolo su cui ogni funzionario verga, chino, i suoi documenti è il simbolo del potere burocratico. *Bureau* è infatti letteralmente il tavolo. È opportuno ricordare che nel XVI secolo si sviluppò, in concomitanza con l'emergere su scala europea di un sistema di Stati, una vera e propria scienza degli assedi, un genio militare e ingegneristico volto all'elaborazione di metodi per meglio distruggere le fortezze. Una poliorcetica nuova e avanzata si faceva strada, mettendo materialmente fine all'epoca medievale e aprendo la strada alla modernità, all'affermazione della forma-Stato. Per una curiosa provvidenza immanente alle parole stesse, nel XVI secolo il comandante del battaglione deputato all'assalto del castello era chiamato Bureau.

[6] Sul rapporto tra burocrazia e gerarchia angelica si veda G. Agamben, *Il Regno e la Gloria. Per una genealogia teologica dell'economia e del governo*, Torino, Bollati Boringhieri, 2009, segnatamente pp. 161-185, *cui adde* E. Coccia, *Massa e potere. Lo statuto della divinità nell'angelo cristiano*, in *Micrologus, Angelus. From the Antiquities to the Middle Ages*, "Micrologus", XXIII, 2015, pp. 79-108.

burocrazia_interni.indd 22 09/09/19 09:49

così dire, degli apparati burocratici è stato sin dal principio quello di moltiplicarsi a tal punto da diventare autonomi, ossia fini in sé. Nel paragrafo 287 dei *Grundlinien der Philosophie des Rechts* Hegel indica nella *Regierungsgewalt* il tratto fondamentale dell'amministrazione moderna, descrivendola in questi termini: «il proseguimento e la buona conservazione delle cose già decise, delle leggi, delle disposizioni, degli ordinamenti esistenti per fini comuni»[7]. Il tratto fondamentale della burocrazia, che esperiamo quotidianamente, è dunque già da Hegel individuato nell'immobilità sistemica; la burocrazia deve infatti unicamente garantire, attraverso una panoplia di norme e regole, che tale sistema costituito venga mantenuto. Ciò equivale a dire che il principio dell'immobilità rappresenta il cuore stesso dell'apparato burocratico. Hegel controbilanciava questo rischio stringendo il rapporto tra burocrazia ed etica. Come garantire che l'individuo non venga fagocitato dal sistema burocratico? Essenzialmente attraverso la buona educazione della classe dei funzionari, in modo che in essa dimori «l'intelligenza educata e la coscienza giuridica della massa di un popolo»[8].

Tuttavia, la speranza hegeliana di un sodalizio tra burocrazia ed etica sembra oggigiorno non avere più residenza nelle nostre società. Il sentimento che muove le critiche radicali nei confronti della burocrazia è viceversa proprio il suo totale scollamento dalla dimensione etica e, di conseguenza, il senso diffuso di un disinteresse del sistema burocratico per le sorti dei cittadini che non possono fare a meno di rivolgersi ad esso. Infatti, a differenza di quanto auspicato da Hegel, il complesso rapporto tra burocrazia e sistema statale centralizzato non riesce più a tenere insieme, a causa della complessità sempre crescente delle norme e procedure burocratiche, il particolare

[7] G.W.F. Hegel, *Lineamenti di filosofia del diritto* (1820), a cura di G. Marini, Roma-Bari, Laterza, 1987, §287.

[8] Ivi, §297.

burocrazia_interni.indd 23 09/09/19 09:49

e l'universale. Il singolo individuo finisce così per smarrirsi nei meandri labirintici di un potere che sembra non avere oramai alcuna *razionalità*.

3. *Terza persona*

La nozione di razionalità deve a questo punto essere meglio cesellata, in modo da comprendere quale delle sue innumerevoli declinazioni restituisca al meglio la struttura della burocrazia. A proposito del fenomeno burocratico, Max Weber parla di una *Zweckrationalität*, ossia di una pura razionalità rispetto allo scopo. Questa forma della razionalità, che sembra fotografare perfettamente il funzionamento dell'attuale sistema burocratico, è priva d'interesse per il senso dell'azione, e si concentra unicamente sui mezzi tecnici e procedurali che permettono all'azione di svolgersi. Nel caso della burocrazia, quest'azione non sarà nient'altro che la realizzazione della burocrazia stessa. Ciò significa che ne sarà la perpetuazione.

Il disincantamento del mondo (*Entzauberung der Welt*), la riducibilità di ogni gesto ed esperienza umana nell'ordine della contabilità, viene così a trovare nell'ufficio del burocrate il suo più esemplare inveramento. È proprio per questa ragione che nel postumo *Economia e società* Weber può legittimamente definire la burocrazia come «il modo formalmente più razionale di esercizio del potere»[9]. Ma si tratta di una razionalità per l'appunto meramente formale, computazionale, algoritmica, e dunque asettica e, soprattutto, radicalmente impersonale. La pura forma, la mera procedura, è il modo attraverso cui il particolare e l'universale si sono ormai definitivamente disarticolati, producendo un universale composto da norme e regole di ogni genere che ingabbia e sussume tutti i particolari, rendendosi ad essi completamente opaco. La società contemporanea, vista da questa specola, rappresenta probabilmente la migliore cassa

[9] M. Weber, *Economia e società* (1922), a cura di P. Rossi, 2 voll., Milano, Edizioni di Comunità, 1962, vol. I, p. 217.

burocrazia_interni.indd 24 09/09/19 09:49

di risonanza per l'eco dell'arringa di Trumilly contro il mostro burocratico.

Dal punto di vista logico-politico, ciò che rende razionale l'impianto burocratico è che esso separa, almeno in punto di principio, i mezzi del potere da colui che li impugna. Questa alienazione ha implicazioni decisive. La burocrazia si risolve nel massimo della formalizzazione possibile, senza dunque tutto quell'arsenale di irrazionalità, storture, errori che definiscono l'esperienza umana. Dotato di esistenza algoritmica, il potere burocratico non può in linea di principio sbagliare, i suoi risultati sono immacolati. Se vi è errore, esso deriva unicamente dal dislivello che intercorre tra l'umano, incapace – in quanto essere finito – di abbracciare la scientifica formalizzazione degli apparati burocratici, e le procedure burocratiche stesse. Il rischio evidente è quello della completa espulsione dell'umano dai processi decisionali che ne condizionano l'esistenza fin nei suoi minimi anfratti. Numerosi progetti vanno in questa direzione, e il sogno distopico sembra ormai quello di delegare l'intera struttura amministrativa a complessissimi insiemi algoritmici di norme, le cui logiche risultano impenetrabili al singolo. Siamo nuovamente in presenza dello scollamento tra il particolare e l'universale.

Il rischio del discorso finora fatto è di essere meramente ideologico. Eppure, come negare che le società contemporanee si basino su strutture ad alto tasso di razionalizzazione e formalizzazione, il che equivale a dire che sono fortemente burocratizzate? A complicare il quadro, non possiamo non considerare il moltiplicarsi di istanze sovranazionali, di poteri transnazionali, che si sovrappongono in maniera spesso conflittuale agli organismi statali e nazionali e la cui esistenza si basa essa stessa su complesse procedure burocratiche. Nessun tratto caratteristico del mondo contemporaneo, come ad esempio l'esistenza di stati centralizzati a cui si sovrappongono istanze sovra-statali, l'esistenza di un circuito di scambio di beni, l'affermarsi di forme di capitalismo vieppiù finanziario, una inedita cultura del

burocrazia_interni.indd 25 09/09/19 09:49

lavoro e la relativa codificazione giuridica, è ormai pensabile in assenza di un complessissimo dispositivo burocratico che attraversa le frontiere e i confini nazionali, rendendolo possibile e amministrandolo. L'immagine weberiana di una modernità imprigionata in una gabbia d'acciaio fotografa con precisione chirurgica questo complesso di problemi e questioni. Come si esce dalla gabbia?

In primo luogo, sforzandosi di conoscerne i meccanismi, studiarne le strutture, decostruirne i funzionamenti. In breve: sottoponendo la burocrazia a un discorso non ideologico bensì analitico, rendendola dunque oggetto di indagine scientifica. L'ambizione del dialogo che vede protagonisti Gianluca Cuozzo e Maurizio Ferraris è di mostrare come la filosofia giochi un ruolo fondamentale in questa investigazione. Si tratta non solo di verificare gli effetti dell'impero burocratico sulle vite, ma di comprenderne i presupposti teorici, le condizioni di possibilità. Si potrebbe addirittura dire che un discorso critico e non ideologico sulla burocrazia presupponga una sua ricognizione metafisica, una riflessione sul suo essere. In un saggio del 1960 Claude Lefort definiva così quest'ordine di problemi: «domandarsi "che cos'è la burocrazia?" non significa solamente interrogarsi sulle dimensioni, il carattere, l'origine o il divenire di un fenomeno sociale, è sempre – implicitamente o esplicitamente – porre la questione fondamentale che conduce all'essere del fenomeno»[10].

In secondo luogo, riconoscendo che una delega totale e definitiva da parte dell'umano delle sue pratiche non sarà mai possibile. È precisamente in questa impossibilità che risiede un possibile punto di presa per una critica reale, concreta e materiale della burocrazia. La decisione di consegnare a un sistema formale di norme la vita è, per l'appunto, una decisione, ossia

[10] C. Lefort, *Qu'est-ce que la bureaucratie?* (1960), in Id., *Eléments d'une critique de la bureaucratie*, Genève-Paris, Droz, 1971, p. 287.

burocrazia_interni.indd 26 09/09/19 09:49

un gesto umano che si realizza in sedi politiche ben definite, come ad esempio i parlamenti nazionali e quelli internazionali. Se mettiamo l'accento sull'azione umana non è per invocare un ritorno a concezioni e pratiche personalistiche del potere, ma per evitarne il negativo altrettanto pericoloso, ossia la sua totale *spersonalizzazione*. Weber aveva identificato proprio in questa *Entpersonalisierung* la cifra del potere burocratico. A differenza di altre forme di potere, come ad esempio il potere carismatico del leader, la burocrazia tende a spersonalizzare i suoi agenti e, di conseguenza, a disumanizzarli. Non c'è più bisogno di un viso, di una postura, di un gesto: il potere burocratico agisce attraverso altri mezzi materiali e simbolici alla cui definizione ci stiamo avvicinando e che saranno l'oggetto privilegiato del dialogo tra Cuozzo e Ferraris. Senza volto, beninteso, non sono solamente i funzionari di questo potere burocratico, ma anche coloro che lo subiscono, poiché la burocrazia, in quanto struttura puramente formale e procedurale, agisce «senza riguardo alla persona»[11]. Il burocrate è un soggetto senza volto, impersonale, una mera terza persona e mai un Io. Possiamo immaginarlo lavorare chino al suo tavolino nel suo ufficio, a tal punto da rendere impossibile riconoscerne i tratti del volto, reticente ad alzare lo sguardo e a rivelarsi.

4. *Il trascendentale del potere burocratico*

Che cosa rimane del potere burocratico se il suo principio di funzionamento non sembra risiedere né nella forza, né nella decisione, né tantomeno nel carisma? In che modo si fonda? Qual è la condizione di possibilità di questo regime immanente che tutti imprigiona? Cosa rende possibile la sostituzione di un sistema di comando e obbedienza, di rapporti di forza e gerarchici visibili, con un potere acefalo costituito da un sistema di norme, di rapporti contrattuali, di regole, ossia di pratiche

[11] M. Weber, *Economia e società* cit., p. 220.

burocrazia_interni.indd 27 09/09/19 09:49

burocratiche? Ne registriamo quotidianamente gli effetti, ma la questione genuinamente filosofica verte sulle cause.

Per tracciare uno schizzo di risposta a questa serie di problemi, riprendiamo l'immagine evocata poc'anzi del funzionario chino al tavolino. Egli, o sarebbe meglio dire *esso*, scrive. Il suo rapporto con il potere si definisce a partire dall'esercizio della scrittura, dal fatto che la sua azione lascia una *traccia*. Il potere del funzionario consiste interamente in questo atto e nel suo effetto: la produzione di segni. In quella marea di fogli, di dati, di bit, di file che compongono l'insieme della burocrazia si rivela il suo segreto. È questo insieme mastodontico di tracce, assolutamente intrattenibile, a ingabbiare il soggetto. Se ogni potere ha un presupposto che lo rende possibile, la condizione di possibilità del sapere burocratico è la traccia lasciata, ovvero la scrittura.

A partire dal problema della traccia come condizione di possibilità della burocrazia abbiamo invitato a dialogare due pensatori italiani che hanno fatto della burocrazia oggetto di speculazione filosofica. Il loro è per l'appunto un dialogo, e come tale, è reso possibile dalla presenza allo stesso tempo di punti comuni e distinzioni. Questa compresenza di approcci differenti è particolarmente proficua, armonica nella sua eterogeneità. Se l'esplosione di procedure burocratiche in sistemi altamente complessi risulta coerente con la teoria documentale di Ferraris e invera la tesi della precedenza logico-temporale della registrazione nel processo di formazione della società, Cuozzo dal canto suo sottopone la burocrazia a una dissezione chirurgica, a un *experimentum in corpore vili*, usando come bisturi un ricco complesso di suggestioni che riprende dalla letteratura e dalla filosofia. Si tratta in questo senso di portare a termine un'autopsia del corpo vivo della burocrazia in modo da mostrarne la struttura ossea, i muscoli e i nervi che le permettono di muoversi e funzionare, in modo da poterla se non disattivare quantomeno inceppare nel momento in cui il suo lento macinio diviene soffocante e oppressivo. Al centro delle riflessioni

burocrazia_interni.indd 28 09/09/19 09:49

filosofiche di Cuozzo e Ferraris non vi è infatti traccia alcuna di discorso ideologico, nessuna prospettiva utopistica, ma una indagine analitica del fenomeno burocratico, ossia un confronto con la realtà del mondo che ci circonda. La consapevolezza, insomma, che se non vi è un *fuori* dalla traccia, dal testo e dal documento, non può esservi un *fuori* dalla burocrazia.

burocrazia_interni.indd 29 09/09/19 09:49