

F 106.5
GIANFRANCO POGGI

fratribus sororibusque

LO STATO

Natura, sviluppo, prospettive



EC001087893
320.101

POL
P00002/199

IL MULINO



FZ-36.5

INDICE

Prefazione	p. 7
I. Il potere sociale e la sua forma politica	11
1. Forme del potere	11
2. Aspetti specifici del potere politico	17
3. Potere e istituzione	30
II. La natura dello stato moderno	33
1. Lineamenti originari	33
2. Lineamenti (relativamente) recenti	42
3. Grado di istituzionalizzazione	52
III. Lo sviluppo dello stato moderno (I)	55
1. Assetti feudali	56
2. Il ruolo dei ceti	62
3. L'assolutismo	66
IV. Lo sviluppo dello stato moderno (II)	83
1. Verso lo stato costituzionale	83
2. Lo stato liberale	90
3. La democrazia liberale	97
4. Sguardo retrospettivo	102
V. Alla ricerca di una valutazione	109
1. Una vicenda da valutare	109
2. <i>I pro</i>	113
3. <i>I contra</i>	122
VI. Alla ricerca di una spiegazione	133
1. Una vicenda da spiegare	133
2. Ma spiegabile fino a un certo punto	143
3. Un approccio alternativo	149
	5

ISBN 88-15-03352-1

Edizione originale: *The State, Its Nature, Development, and Prospects*, Stanford, Stanford University Press, 1991. Copyright © 1992 by Gianfranco Poggi. Copyright © 1992 by Società editrice il Mulino, Bologna. Traduzione di Gianfranco Poggi.

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico, non autorizzata.

VII. Lo stato liberal-democratico nel secolo ventesimo (I)

	p.	163
1. Lo stato in crescita		163
2. Alcune cause della crescita		168
3. Altre cause della crescita		178
4. La crescita continua?		186

VIII. Lo stato liberal-democratico nel secolo ventesimo (II)

		193
1. L'autonomizzazione degli assetti amministrativi		194
2. Forme burocratiche di processo politico		199
3. Il fenomeno dei «poteri occulti»		201
4. Le condizioni della sfera pubblica		204
5. I partiti politici		208
6. I diritti di cittadinanza		213
7. Breve nota personale		215

IX. Uno stato di tipo diverso

		219
1. Il fenomeno dello stato-partito		219
2. Origini dello stato-Partito sovietico		220
3. Struttura dello stato di tipo sovietico		223
4. Raggio d'azione dello stato di tipo sovietico		231
5. Modalità del funzionamento dello stato-partito		241
6. Natura e prospettive dello stato-partito sovietico		248

X. Lo stato sfidato

		261
1. La rivoluzione nucleare		262
2. La crisi della territorialità		266
3. Unitarietà in forse e razionalità compromessa		275
4. Con tutto ciò...		285

PREFAZIONE

Sono passati circa quindici anni dalla pubblicazione di un mio primo libro sullo stato, *La vicenda dello stato moderno*, apparso in edizione italiana per i tipi del Mulino. Quell'opera è tuttora disponibile, e spero che continui ad esserlo, perché quello che ora presento è un libro nuovo e diverso.

Come indica il sottotitolo, riprendo in considerazione la traiettoria storica dello stato moderno; ma mentre questa costituiva il tema centrale dell'opera precedente, qui essa viene discussa solo nei capitoli IV e V; e, anche se in entrambi i casi quel tema viene affrontato attraverso un approccio tipologico, la trattazione che ne risulta in questo libro è in parte diversa da quella svolta nel precedente.

Per il resto, questo libro considera prevalentemente questioni che l'altro non discuteva. Prende le mosse dal tema della pluralità delle forme di potere sociale, e tra queste isola il potere politico come precipuo contenuto istituzionale dello stato stesso (capp. I e II). Dopo aver passato brevemente in rassegna la vicenda dello stato, si prova sia a valutarla che a spiegarla (capp. V e VI). La trattazione che segue dello stato liberal-democratico contemporaneo è altrettanto più ampia che nell'opera precedente, e prende in considerazione aspetti diversi di quel tema (capp. VII e VIII). Il capitolo IX tratta anche, per quanto in maniera sintetica, dello stato-partito di tipo sovietico, a cui *La vicenda dello stato moderno* non aveva nemmeno accennato. Ho affrontato questa tematica con qualche perplessità, in quanto svolgerla in maniera approfondita richiederebbe conoscenze specialistiche che non possiedo — e l'ho portata a termine, nella sua versione finale, con perplessità ancora

gleichender Geschichtsbetrachtung, Goettingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1962.

¹⁵ E. Weede, *Der Sonderweg des Westens*, in «Zeitschrift fuer Soziologie», 18, 3, giugno 1988, pp. 172 ss.

¹⁶ Si veda in base a quali argomenti — ricapitolati e valutati da A.O. Hirschman, *The passions and the interests: Political arguments for capitalism before its triumph*, Princeton, Princeton University Press, 1977 (trad. it. *Le passioni e gli interessi. Argomenti politici in favore del capitalismo prima del suo trionfo*, Milano, Feltrinelli, 1979) — alcuni pensatori pre-dissero che la commercializzazione dell'economia avrebbe costretto i potenti a esercitare i loro poteri in maniera più moderata e limitata.

¹⁷ Si veda G. Poggi, *Calvinismo e spirito del capitalismo*, Bologna, Il Mulino, 1984, cap. VI.

¹⁸ J. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Neuwied, Luchterhand, 1971¹ (trad. it. *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Bari, Laterza, 1974¹).

¹⁹ Si veda B. Anderson, *Imaginary communities*, London, Verso, 1988.

LO STATO LIBERAL-DEMOCRATICO NEL SECOLO VENTESIMO (I)

1. *Lo stato in crescita*

1.1. *Espansione dell'azione statale*

In questa sua seconda parte il libro considera alcuni dei cambiamenti più significativi occorsi nell'impianto strutturale e nel funzionamento dello stato nel corso del ventesimo secolo. Questo capitolo e il successivo discutono i mutamenti più vistosi e di maggior portata propri dei sistemi liberal-democratici: l'accrescimento nelle dimensioni e nella diversità delle istituzioni che costituiscono lo stato, e il loro coinvolgimento in una raggiera sempre più ampia e differenziata di attività sociali.

Quello che mi preme in questa sede è identificare le principali cause e conseguenze dei fenomeni indicati; ma può essere utile, inizialmente, dare un'idea dell'entità della crescita delle istituzioni statali e della loro diversificazione. Si considerino, ad esempio, alcuni dati che rispecchiano la cosiddetta «Legge di Wagner»¹, secondo cui la spesa pubblica tende a crescere più rapidamente di quanto non faccia l'economia nazionale nel suo insieme. In Gran Bretagna, ad esempio, la spesa pubblica ha costituito, negli anni indicati qui sotto, la seguente percentuale del prodotto nazionale lordo:

1980	— 8,9
1920	— 20,2
1938	— 30,0
1960	— 36,4
1970	— 43,0
1981	— 50,3
1983	— 53,3

Oppure: negli Stati Uniti l'incidenza delle spese governative (federali, statali, locali) sul prodotto nazionale lordo venne quasi triplicata nel periodo tra il 1926 e il 1979.

O ancora: nei paesi componenti l'Ocece il periodo 1953-1973 vide la spesa pubblica salire dal 34 al 49 per cento del prodotto nazionale lordo².

Un altro indicatore significativo è costituito dall'incidenza del pubblico impiego sull'occupazione totale. Non è facile ottenere dati precisi e omogenei sulle quantità di cui si tratta, né intendersi precisamente sul loro significato. Comunque, Richard Rose ha elaborato una serie storica relativa a cinque paesi occidentali, che mostra quale percentuale della forza lavoro fosse impiegata da enti pubblici nei periodi che seguono:

Tab. 1. Percentuale della forza lavoro impiegata nel settore pubblico

Paese	Anno		
	pre-1914	pre-1939	1951
Gran Bretagna	7,1	10,8	26,6
Francia	7,1	8,9	16,0
Germania	10,6	12,9	11,9
Italia	4,7	7,8	11,4
USA	1,5	7,7	11,8
			18,3

Fonte: R. Rose, *The significance of public employment*, in R. Rose (a cura di), *Public employment in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

1.2. Differenziazione delle attività statali

Per quanto concerne la crescente differenziazione interna dello stato, e la crescente diversità delle sue attività, mi riferisco alla classificazione proposta da una sociologa tedesca, Renate Mayntz, secondo la quale le attività statali ricadono entro cinque categorie in base al fatto che:

1. regolano i rapporti tra una determinata società nazionale e le altre;
2. regolano i rapporti tra soggetti individuali o collettivi entro la società;

3. mettono risorse a disposizione del sistema politico-amministrativo;

4. forniscono servizi intesi a soddisfare bisogni collettivi diversi da quelli a cui si riferiscono le prime due categorie;

5. orientano lo sviluppo sociale verso determinati obiettivi, quali ad esempio accresciuta integrazione nazionale, eguaglianza sociale, crescita dell'economia, migliore sanità pubblica, o migliore istruzione³.

Le attività delle prime tre categorie sono quelle che definiscono lo stato stesso⁴, e che trovano nei primi ministri «storici» dello stato europeo le sedi tipiche in cui vengono programmate e condotte: più precisamente, i ministri della Guerra e degli Affari esteri si impegnano nella prima categoria di attività, quelli della Giustizia e degli Interni nella seconda, il ministero delle Finanze e del Tesoro nella terza.

Peraltro, la crescita del personale e della spesa statali che caratterizza la seconda metà dell'Ottocento e tutto il nostro secolo, e quasi tutti gli sviluppi organizzativi dovuti alla formazione di nuovi ministeri e altri enti, si devono al fatto che lo stato si coinvolge sempre più in attività delle ultime due categorie di compiti⁵. Se ampiamente intesa, la nozione di *welfare state*, o stato assistenziale, o stato del benessere — che qui non intendo discutere espressamente perché se ne discorre ampiamente e seriamente in molta letteratura recente⁶ — implica molte delle attività relative a queste categorie. Lo hanno provato, in particolare, studiosi francesi, classificando le spese statali a seconda che riguardassero lo sviluppo dell'economia nazionale (ad esempio, lavori pubblici, istruzione, sicurezza sociale, ecc.) o meno (ad esempio, difesa, affari esteri, giustizia ecc.). Risulta che in Francia, nel periodo 1815-19 l'incidenza sul prodotto nazionale lordo della spesa statale del primo tipo è salita dal 2,43 al 24,25 per cento; quella della spesa del secondo tipo dal 9,49 al 12,53 per cento⁷.

1.3. L'apporto della guerra totale

Se cerchiamo di individuare alcune cause particolarmente significative di questo complesso sviluppo, dobbiamo

biamo in primo luogo tornare, una volta di più, a un tema di cui ho già ripetutamente assertedo l'importanza per quanto concerne l'esperienza politica in generale, e quindi per la natura stessa dello stato — il fenomeno della guerra. Anche se, come ho detto nel capitolo IV, il rapporto con quel fenomeno costituisce un aspetto costante dell'esistenza dello stato (la guerra costituisce un'esperienza continuamente possibile anche se non continuamente vissuta), la guerra medesima varia enormemente nella sua configurazione storica; e spesso innovazioni cospicue nei modi di combatterla, e nella struttura delle forze armate, hanno provocato mutamenti altrettanto significativi negli assetti politici⁸.

Questa generalizzazione è confermata da alcuni aspetti della crescita subita dallo stato nel secolo ventesimo in stretto rapporto col fenomeno della guerra totale che, dopo essere stato previsto per alcuni decenni da esperti militari e da osservatori sociali, ha fatto impetuosamente irruzione nel *continuum* della storia con la prima guerra mondiale.

Con «guerra totale» intendo un conflitto militare che una società nazionale può intraprendere e portare avanti con qualche speranza di successo soltanto se vi impegna, esponendola ai rischi di usura, sciupio e distruzione caratteristici della guerra, una quota assai alta delle sue risorse materiali e umane.

Tra le cause di questo fenomeno vanno segnalati due mutamenti, strettamente connessi relativi all'aspetto propriamente militare della guerra: la sua «massificazione», il fatto cioè che coinvolge strati sempre più ampi della popolazione; e il ricorso, nella condotta della guerra, a processi industriali e tecnici che rendono possibile a un paese belligerante attaccare a distanza, con l'artiglieria e l'aviazione, non soltanto le truppe del paese nemico ma anche i suoi centri demografici e produttivi. Quanto alle sue conseguenze, la guerra totale svolge effetti senza precedenti per diversità, rapidità e intensità su tutti gli aspetti della vita (e della morte!) delle popolazioni che coinvolge.

Lo stato si situa, per così dire, tra questi due gruppi di variabili. Durante l'intero corso della sua vicenda storica è sempre stato il protagonista del fenomeno della guerra; ma nel nostro secolo la guerra totale lo ha costretto a incaricarsi

molto più direttamente e intensamente di prima della produzione e del prelievo delle risorse necessarie per affrontare lo sforzo bellico, e a cercare di gestire l'incidenza di quei processi (e delle attività del nemico) sulla propria popolazione.

A mio parere, si possono attribuire alla guerra totale, o alla consapevolezza della sua possibilità e delle sue conseguenze, molti sviluppi significativi subiti dalla forma istituzionale dello stato e dal suo rapporto con la società. Nel corso della prima guerra mondiale, ad esempio, molti degli stati in guerra istituirono meccanismi decisionali o consultivi «triangolari», che comprendevano cioè rappresentanti sia del padronato che delle maestranze oltre che a funzionari amministrativi o uomini politici, onde permettere allo stato di svolgere un ruolo di mediatore e talora di arbitro tra le principali classi impegnate nella produzione⁹. Nella seconda guerra mondiale lo stato ebbe la prova di quanto il potenziale industriale della nazione potesse essere accresciuto, poniamo, se le donne venivano rapidamente e ampiamente mobilitate come manodopera industriale, o se l'apparato industriale veniva messo in stretto contatto con i saperi scientifici custoditi da università e enti di ricerca¹⁰. In entrambi i casi, a guerra finita gli assetti sperimentati durante la guerra vennero solo parzialmente smobilitati; e in ogni caso rimasero nella memoria collettiva del paese, a indicare quali fossero la portata e l'efficacia potenziali di quegli e altri modi di coinvolgere lo stato nella gestione degli affari della società. Quanto alle relative spese pubbliche, queste si ridussero notevolmente alla fine di entrambi i conflitti — ma non ritornarono ai livelli da cui erano partite¹¹.

Eppure, anche un complesso drammatico e di grande portata quanto l'avvento della guerra totale (o la grande depressione, per fare un altro esempio) sostanzialmente non fa che intensificare e accelerare gli effetti di cause ancora più vaste e persistenti, inerenti alla struttura della società occidentale e in particolare alle sue istituzioni politiche. Per semplificare il mio discorso su queste cause, le distribuirò (talora un po' arbitrariamente) tra due sole categorie, che chiamerò rispettivamente la domanda e l'offerta di azione statale¹².

Vale a dire: da un lato — quello della domanda — i vari

gruppi che compongono la società hanno interesse a che lo stato sistematicamente accerti, controlli, e si faccia carico di aspetti della propria esistenza precedentemente determinati esclusivamente da altri aspetti, non politici, del processo sociale. Cercano quindi, con maggiore o minore successo, di indurre le autorità pubbliche a intraprendere nuove politiche che incidano su quegli aspetti. Dall'altro lato — offerta — iniziative del genere corrispondono precipuamente all'interesse che le autorità medesime hanno ad accrescere le risorse sociali di cui fanno uso e che distribuiscono, e ad accrescere la discrezionalità del proprio operare. Per essere in grado di affrontare tali nuovi compiti, risulta spesso necessario assegnare nuove risorse e nuove facoltà a determinate componenti dell'apparato statale, aumentarne il personale, o costituire nuove unità.

Mi servo dei termini domanda e offerta per indicare che queste due categorie di cause interagiscono e si condizionano a vicenda nel produrre determinati effetti. Nonostante questo, è lecito ed è (spero) illuminante distinguere in linea di principio tra fenomeni che fanno capo precipuamente alla domanda e fenomeni che fanno capo precipuamente all'offerta.

2. Alcune cause della crescita

2.1. Il lato della domanda: gruppi economici subalterni

Si tratta, qui, di individuare attori collettivi, diversi da quelli direttamente impegnati nella formazione delle politiche e nell'amministrazione pubblica, che nel corso del secolo hanno avuto interesse a promuovere un più ampio coinvolgimento delle istituzioni statali nella gestione degli affari sociali, e a mettere a punto e condizionare le politiche che ne risultavano.

Ho già suggerito, alla fine del capitolo IV, che vari gruppi in posizione di mercato svantaggiosa — principalmente, lavoratori dipendenti — videro un modo per modificare la propria posizione di svantaggio nell'ampliamento del suffragio e nei processi di rappresentanza e di legislazione

connessi con quello. Per comprendere questo possiamo rifarci alla distinzione tra forme diverse di potere sociale che ho presentata in *limine operis*. Sostanzialmente, il potere economico apparteneva alla borghesia, e alcune parti di questa dividevano il potere *nomativo* con i residui di precedenti gruppi dominanti. Dato questo, chi si trovava in condizione d'inferiorità economica ne veniva naturalmente indotto a servirsi dell'unica forma di potere sociale di cui disponeva, e si giovava quindi del potere *politico* messo a sua disposizione dalla partecipazione elettorale per accrescere la portata dell'azione statale e renderla più significativa e penetrante, al fine di limitare l'incidenza di quella inferiorità economica sulla propria situazione sociale complessiva. Coi suoi interventi legislativi, ad esempio, lo stato poteva limitare la durata della giornata di lavoro, stabilire minimi salariali, imporre e controllare standard di sicurezza nel funzionamento del macchinario, e permettere la formazione di sindacati in grado di rappresentare gli interessi operai tramite la contrattazione collettiva col padronato.

Ma anche se i partiti socialisti e laburisti forniscono esempi salienti di questa strategia¹³, ci sono tre ragioni per non considerare la classe operaia nel suo insieme come la sola beneficiaria di essa. In primo luogo, quella classe non era sempre unitariamente rappresentata, politicamente o sindacalmente; in particolare, le sue istanze politiche erano spesso fatte proprie da più di un partito, perché era caratterizzata da divisioni etniche, religiose, o ideologiche. In secondo luogo, strategie rivolte a mobilitare l'azione statale a difesa di interessi economicamente deboli vennero spesso adottate, quanto meno con lo stesso successo della classe operaia, anche da ceti medi e medio-bassi, piccolo-borghesi, intenti a proteggere l'alveo (*niche*) economico in cui si arroccavano ai margini del mercato — ad esempio, tramite legislazione e pratiche legislative che rallentassero l'avanzata dei grandi magazzini e dei supermercati nel settore della distribuzione¹⁴. Infine, incorrerebbe nell'errore di argomentare *post hoc, ergo propter hoc* chi attribuisse esclusivamente alla strategia in questione i miglioramenti occorsi nel nostro secolo nelle condizioni della classe operaia o degli altri gruppi a cui mi sono riferito. In effetti, quei miglio-

ramenti erano dovuti anche ad altri fattori, che vanno dal drastico accrescimento della produttività industriale causato dal progresso tecnologico al ricorso sempre più frequente a pratiche contraccettive da parte degli strati popolari¹⁵.

Inoltre, è il caso di tener conto che anche se i lavoratori dovettero spesso lottare per acquisire quel tanto di potere politico di cui si servirono in seguito per ampliare il raggio d'azione statale delle istituzioni pubbliche, il loro successo di massima in quelle lotte dipese in notevole misura da condizioni pre-esistenti e contestuali sottratte al loro controllo.

In precedenza, ho menzionato le condizioni costituite dal legato del costituzionalismo liberale, dall'esistenza di una sfera pubblica, e dalla presenza di imprenditori politici in grado di mobilitare e organizzare gli strati subalterni tuttora esclusi dal suffragio. Qui, vorrei menzionare due insiemi di circostanze politiche strettamente correlati. Innanzitutto, l'idea di nazione, che serviva allo stato contemporaneo da principale mito legittimante, considerava una comunità politica sempre più vasta come base costituente dello stato stesso, e serviva anche a convalidare moralmente la richiesta d'un suffragio sempre più ampio. In secondo luogo, a partire dalle guerre rivoluzionarie e napoleoniche l'esperienza della partecipazione militare si era anch'essa, per così dire, aperta alle masse, e aveva inevitabilmente suggerito ad esse che al loro coinvolgimento nella guerra doveva corrispondere il loro coinvolgimento nel processo elettorale. Alla fine di entrambe le guerre mondiali, sia nei paesi vincitori che (in minore misura) in quelli sconfitti, si direbbe che i gruppi dirigenti si fossero resi conto che era necessario compensare almeno parzialmente il tributo di sangue e di sofferenza che la guerra aveva imposto alle masse, tramite politiche pubbliche che potessero rimedio ad alcuni degli svantaggi che le affliggevano in tempo di pace. (Si veda ad esempio lo slogan britannico secondo il quale gli ex-combattenti avevano diritto a «abitazioni degne di eroi»).

Quali che ne siano state le cause, il legame che venne a stabilirsi tra masse sempre più ampie e le istituzioni rappresentative e legislative al centro del sistema politico cominciò presto ad offrire un modo di farsi valere ad istanze molte-

plici e diverse. Naturalmente, non tutte vennero realizzate, perché alcune venivano fatte proprie da partiti troppo piccoli o troppo radicali per entrare a far parte di maggioranze parlamentari, ovvero erano troppo incompatibili con la posizione centrale che il mercato occupava nel processo economico e con i limiti che ne derivavano per l'azione statale.

Talora, peraltro, anche istanze sulle prime politicamente irrealizzabili produssero i loro esiti in seguito, col mutare delle fortune elettorali o della collocazione politica di determinati partiti, che conduceva alla formazione di nuove maggioranze o di nuove coalizioni. Inoltre, le forze di mercato risultarono capaci di adattarsi a forme d'intervento statale sempre più estese e penetranti, se non addirittura di volgerle a proprio vantaggio.

2.2. *Gruppi economici più forti*

Quest'ultima considerazione ha un peso determinante, in quanto indica che, col tempo, la richiesta di azione statale venne fatta propria anche da gruppi socio-economici in possesso di potere economico, nell'intento di rafforzare la loro posizione di mercato, o invero di permettere al mercato di continuare a funzionare. Questa strategia diventa plausibile in presenza di condizioni che si verificano sempre più di frequente nel corso del secolo.

Ho già ricordato che, per potersi instaurare e per funzionare, il mercato ha avuto sempre bisogno di veder soddisfatti dallo stato specifici requisiti, che vanno dalla fornitura di servizi giudiziari e di polizia, al controllo della valuta, al contenimento e (se necessario) alla repressione delle sfide più minacciose provenienti dalla classe operata. Le borghesie nazionali, inoltre, non hanno mai esitato a richiedere allo stato politiche commerciali e coloniali che le assicurassero, per quanto possibile, mercati interni ed esterni in cui comprare a prezzi bassi e vendere a prezzi alti.

Inoltre, erano sempre esistiti, nel contesto di economie capitalistiche moderne, gruppi economicamente privilegiati le cui fortune non dipendevano dalle loro capacità imprenditoriali ma dal favore delle autorità pubbliche. Anche se a

Max Weber questi gruppi ricordavano forme capitalistiche pre-moderne, «politicamente orientate», egli si rendeva ben conto che prosperavano anche ai suoi tempi; e Pareto fu indotto all'amarrezza e all'esilio volontario dal successo di cui godevano gruppi siffatti (in particolare, industriali le cui fortune dipendevano totalmente da alti dazi protettivi) nell'Italia del primo Novecento¹⁶.

Il fenomeno in questione, peraltro, cessò di essere deviante nel corso del secolo, quando tutte le forze economiche private si trovarono a dipendere, in misura crescente, da politiche statali che le favorissero. Esso divenne, in effetti, un aspetto sistemico del capitalismo industriale, che ne caratterizzava le unità produttive più avanzate e significative, non più (soltanto) quelle deboli e arretrate.

2.3. *Il ruolo dello stato nel capitalismo industriale avanzato*

Per capire perché questo si sia verificato, ci si deve rendere conto in primo luogo che nel contesto di un sistema industriale avanzato, le imprese che vogliono entrare nel mercato o mantenervi la propria posizione devono mobilitare capitali e conoscenze scientifiche, tecniche e manageriali su scala sempre più vasta. La prima ondata dell'industrializzazione, nell'Inghilterra della metà del Settecento, trovò i priori protagonisti in un numero relativamente alto di imprese piuttosto piccole, ciascuna delle quali investiva capitali su scala ridotta, impiegava una forza lavoro di piccole dimensioni, e si serviva di conoscenze e qualità tecniche e manageriali ampiamente disponibili o facilmente acquisibili. Un secolo più tardi, la seconda ondata, che ebbe il suo centro propulsore in Germania, si concentrò soprattutto sull'industria metallurgica pesante e su quella chimica, e successivamente su quella elettrica. Il suo fabbisogno di capitale poteva essere soddisfatto soltanto convogliando verso gli investimenti i risparmi di molteplici individui, che dovevano essere raccolti tramite un sistema bancario imponente; le imprese di punta erano molto più grandi e organizzativamente più complesse di quelle caratteristiche della prima ondata, e i loro processi produttivi impegnavano un macchinario

molto più avanzato e conoscenze scientifiche molto più elaborate e precise.

Questo *trend* ha continuato a imporsi con le ondate successive del processo d'industrializzazione, sia in Occidente che altrove; di conseguenza, da un lato in ciascun successivo contesto industriale la funzione di *leadership* è stata assunta da imprese di dimensioni sempre più grandi; dall'altro queste ultime son venute a far parte (insieme ad imprese minori) di un sistema sempre più complesso, che a sua volta ha bisogno di venire almeno in parte costruito, finanziato, regolato, e talora gestito, da enti pubblici.

Si consideri ad esempio la differenza che esiste tra approvigionare di energia motrice un sistema industriale relativamente primitivo, dove lo si può fare tramite impianti a vapore costruiti e controllati in proprio da ciascuna azienda, e approvvigionare invece un sistema più avanzato. Qui l'energia principale è quella elettrica, che viene per lo più prodotta da un piccolo numero di stazioni idro- o termo-elettriche o di reattori nucleari, le cui operazioni sono attentamente standardizzate, e viene poi veicolata da una rete distributiva su scala quanto meno regionale, unitariamente progettata e gestita. Oppure, si consideri la differenza che corre tra un sistema industriale in cui le conoscenze produttive più decisive vengono tuttora elaborate e trasmesse precipuamente su base artigianale, e un sistema in cui esse si fondano su saperi scientifici sempre più avanzati, prodotti a loro volta tramite ricerche costose e complesse da istituti e laboratori universitari. Oppure la differenza tra un mercato in cui persone e oggetti vengono trasportati grazie ad un sistema di strade e canali costruito nel corso di secoli per iniziativa di un certo numero di centri commerciali di carattere locale, e una situazione in cui il trasporto di persone e oggetti ha luogo precipuamente tramite un sistema espressamente progettato, coordinato, di ferrovie, autostrade e aeorporti.

In ciascun caso, la seconda soluzione, che è naturalmente quella contemporanea, richiede un coinvolgimento diretto o indiretto ma in ogni caso molto maggiore, più consapevole e impegnativo, da parte dei pubblici poteri. Per esempio questi intervengono (se non altro) per conferire la

personalità giuridica necessaria a costituire imprese private abbastanza grandi da incaricarsi di costruire e gestire ferrovie, per concedere loro le risorse proprietarie e le servizi fondiarie richieste, per convalidare i contratti standard che scaturiscono dai loro rapporti con viaggiatori, trasportatori, spedizionieri.

L'accrescersi delle dimensioni delle unità industriali d'importanza strategica nelle nuove circostanze, della complessità dei sistemi di cui vengono a far parte, e dei costi richiesti per costruire e far funzionare tali sistemi, comporta ulteriori conseguenze politiche, più o meno dirette. Ad esempio, è probabile che il meccanismo autoequilibratore del mercato funzioni meno bene (o per nulla) una volta che quel mercato venga dominato da pochi colossali *corporations* industriali, che trovano facile e plausibile stabilire accordi di cartello per dividersi il mercato o per limitare l'innovazione tecnologica — a scapito degli interessi della popolazione. Inoltre, quando soluzioni del genere non funzionano — ad esempio, nel contesto d'una recessione mondiale, come negli anni Trenta — la prospettiva che un certo numero di questi giganti industriali soccomba costituisca una seria minaccia per il livello dell'occupazione e per lo standard di vita d'un determinato paese. Diventa quindi necessario che lo stato ne assicuri la sopravvivenza tramite spese pubbliche, sovvenzioni, interventi regolatori, o addirittura acquisizione parzialmente o totalmente la propria. Generalmente, comunque, le grandi imprese costituiscono vasti accumuli di potere economico; le loro operazioni e in particolare i loro investimenti, risultando sempre meno da processi concorrenziali e sempre più da consapevoli scelte strategiche, si prestano maggiormente ad essere negoziate con le autorità pubbliche.

Nel contesto del capitalismo industriale avanzato, il funzionamento e lo sviluppo del sistema industriale d'un determinato paese vengono a dipendere da infrastrutture complesse e costose — ad esempio scuole, università, enti di ricerca — che per lo più spetta allo stato costruire e mantenere¹⁷. Inoltre, al centro stesso del sistema si trovano talora interi settori industriali — in massima parte, quelli che costituiscono il cosiddetto complesso militare-industriale, che

si occupano della ricerca spaziale o di altre intraprese ad alta tecnologia — i cui bisogni finanziari vengono soddisfatti precipuamente da spese pubbliche. Infine, un alto livello di domanda complessiva, risultante dalle scelte di spesa di chi compra prodotti intermedi o finiti, è indispensabile sia per il buon funzionamento del sistema industriale nel suo insieme (il cui output non può essere smaltito se la popolazione nel suo insieme non ha un reddito disponibile piuttosto elevato) che per quella dello stesso sistema politico. La legittimazione di questo, e quindi un suo funzionamento relativamente agevole, come ho già suggerito al capitolo II, dipendono in primo luogo dal fatto che la cittadinanza goda di uno standard di vita relativamente elevato e possibilmente in crescita.

Così, mentre anche per il capitalismo industriale avanzato vale il principio che lo stato deve permettere al mercato di funzionare come ambito autonomo, proprio in vista di tale principio lo stato contemporaneo deve impegnarsi in più attività di quanto non facesse in precedenza, e queste attività sono più costose e varie. È necessario inoltre che anche le attività statali non a loro volta dirette a soddisfare quel requisito non interferiscano eccessivamente con la libertà d'azione del potere economico privato¹⁸. In un modo o nell'altro, i processi di formazione e attuazione delle politiche statali si aprono sistematicamente a input provenienti anche (e talora precipuamente) dai detentori di tale potere; e si deve anche a tali input se l'azione statale si fa più ampia, diversa, e penetrante.

2.4. *Richiesta di regolamentazione sociale*

Contribuiscono a tale esito anche domande che provengono da gruppi caratterizzati da interessi di natura non economica, o che danno voce a istanze sociali di carattere assai generale. Di recente, ad esempio, le crescenti preoccupazioni suscitate dal deterioramento dell'ambiente naturale hanno trovato espressione in domande politiche che possono essere soddisfatte solo se lo stato attribuisce ai propri organi le nuove facoltà e risorse operative necessarie per il

«monitoraggio» dell'ambiente, per accertare quali processi lo danneggiano e per arrestare o ridurre quei danni. Al contempo, nuove forme d'azione statale — e nuove spese pubbliche — sono talora necessarie per eliminare o controllare situazioni che urtano i sentimenti del pubblico in merito a come sia giusto o ingiusto trattare individui diversi per sesso, colore, religione, orientamento sessuale e così via, o a quali siano le legittime aspettative e pretese, per esempio, di individui portatori di handicap.

Parlando in termini più generali: l'azione dello stato, ieri come oggi, costituisce spesso una risposta a un interrogativo fondamentale, che può essere espresso, un po' semplicisticamente, come segue: come fa, la gente, a sapere come comportarsi? Da secoli, ormai, lo sviluppo economico e tecnologico ha posto in essere modi sempre nuovi e mutevoli in cui le persone possono nutrirsi, vestirsi, trovare alloggio, divertirsi, darsi da fare, presentare se stesse, comunicare reciprocamente, collaborare, aiutarci, annoiarsi, offendersi, farsi del male, uccidersi a vicenda. Al contempo, tale sviluppo ha indebolito, rimosso, o posto fuori gioco alcuni dei contesti entro i quali le persone precedentemente apprendevano norme che orientassero e vincolassero la loro condotta — contesti come la comunità locale, il vicinato, la famiglia nucleare o estesa, la comunità religiosa, il gruppo di mestiere o professionale, cerchie ben definite e stabili di associati, o salde convenzioni relative a maniere e gusti, gerarchie sociali chiaramente delineate e generalmente accettate.

Per meglio definire la condizione prodotta da questi processi i sociologi si servono spesso del concetto di *anomia*: una caratterizzazione meno scontata, meno carica di *pathos* — che si basa sul contrasto tra «status e contratto» originariamente formulato da Sir Henry Maine — vede invece in atto un passaggio da una situazione in cui le norme prescrivono precisamente come gli individui devono comportarsi, a una situazione in cui le norme permettono (o invero costringono) gli individui a impegnarsi in una condotta «elettiva», cioè a esercitare delle scelte. In questa situazione le norme costituiscono, per così dire, dei vincoli nell'ambito dei quali l'individuo agisce autonomamente; vale a dire, non specificano tanto *cosa* deve fare ma indicano piuttosto

come deve fare le proprie scelte, tutt'al più escludendo determinate scelte che altrimenti l'individuo avrebbe potuto fare¹⁹. La questione dunque diventa: in che modo sono determinati quei vincoli?

Non è mai il caso di dimenticare che, di fronte a un mutamento delle circostanze dell'esistenza, la gente è spesso in grado di imporre spontaneamente, su propria iniziativa, nuovi vincoli alle scelte individuali, e di sanzionare quei vincoli tramite comportamenti collettivi quali il pettegolezzo, l'attribuzione o la privazione di riputazione, la formazione dell'opinione pubblica, o l'esercizio del potere normativo o di quello economico²⁰. Questo, in particolare, si afferma pesantemente nei confronti di masse recentemente proletarizzate, tramite la «sorda costrizione» della condizione salariale, che induce gli esseri umani a lasciarsi trattare come risorse.

Ma questi processi spontanei di adattamento possono richiedere molto tempo, nel corso del quale si verifica un vuoto normativo; inoltre, quei processi generalmente coinvolgono numeri ridotti di persone, e hanno luogo in contesti spaziali relativamente piccoli (una fabbrica, ad esempio); infine, quando il fenomeno che li avvia è recente, e causa confusione e conflitto, non danno alla gente indicazioni comprensive, univoche, inderogabili, in merito a come debba effettivamente comportarsi.

È qui che lo stato può intervenire, mettendo in gioco due risorse che gli sono proprie, l'una legata all'altra: il diritto positivo, cioè un insieme di norme espressamente elaborate, vincolanti, potenzialmente durevoli eppure in grado di venire cambiate; e un complesso di unità organizzative che si specializzano nella produzione e nella attuazione (se necessario coattiva) di tali norme. In linea di principio, queste sono comandi generali e astratti, in grado come tali di trascendere i limiti della località e di appartenenze sociali restrittivamente definite, e capaci di costituire un quadro di riferimento entro il quale gli individui possano per proprio conto fare delle scelte aperte, contingenti. In seguito, peraltro, tali comandi spesso autorizzano e impegnano determinati enti statali ad affrontare per conto degli individui compiti che sfuggano alla loro portata, o in merito ai quali gli in-

dividui abbiano preferenze incompatibili, e a mettere a disposizione degli individui risorse e facoltà di cui servirsi a loro volta per agire autonomamente.

La produzione di norme d'entrambi i tipi è preceduta e seguita da attività statali intese ad accertare le circostanze entro le quali e sulle quali si cerca di operare. Per contropartita, la popolazione deve sottomettersi, che lo voglia o meno (ma talora a propria insaputa) ad attività statali di sorveglianza e controllo. Di nuovo, lo stato affida tali attività a enti propri di nuova costituzione, che stabiliscono rapporti con altri gruppi e organizzazioni che possono fornir loro le informazioni di cui hanno bisogno.²¹

3. Altre cause della crescita

3.1. Il lato dell'offerta: lo stato invadente

Per riassumere il discorso fatto or ora, direi che lo stato accresce e diversifica la propria azione per far fronte a un vuoto di regolamentazione sociale e per porre rimedio alla scarsità o cattiva distribuzione di risorse dovuta alla natura spontanea, non-programmata, di molti cambiamenti economico-sociali e al ritardo con cui si formano nuove norme spontanee. Se volessimo dare un'etichetta a questa interpretazione, potremmo servirci dell'espressione «stato servizievole», in quanto lo stato vi appare conscienziosamente intento a rispondere a crescenti richieste sociali. Chi invece interpreti gli stessi fenomeni come dovuti alle pressioni esercitate sullo stato (una versione) dagli strati che l'ordinamento sociale capitalistico danneggia, ovvero (un'altra versione) da forze economiche dominanti che lo stato aiuta ad esercitare il dominio, propone invece una visione che potremmo sintetizzare nell'espressione «stato partigiano».

Per quanto mi concerne, non vedo ragione di scegliere una volta per tutte tra queste interpretazioni, di dare cioè per scontato che in tutti i casi la spiegazione risale a una delle suddette concezioni dello stato. Sia la nozione di stato servizievole che quella di stato partigiano (nella prima come nella seconda versione) mi sembrano potenzialmente atten-

debili come ipotesi su svolgimenti concreti del rapporto tra stato e società contemporanea. Probabilmente ogni spiegazione ravvicinata, storicamente argomentata, di un particolare aspetto dell'ampliamento e della diversificazione dell'attività dello stato dovrebbe far capo precipuamente o all'una o all'altra interpretazione; ma il fenomeno nel suo insieme mi sembra sovra-determinato (per servirsi di un'espressione venuta alla moda alcuni anni addietro): cioè, convergono in esso molteplici fattori causali, ciascuno in linea di principio indipendente dagli altri o addirittura in contrasto con essi. In effetti, in questo paragrafo vorrei proporre un ulteriore insieme di fattori siffatti, messi in risalto da una interpretazione che definirei come «stato invadente».

Secondo questa interpretazione, l'ampliamento e la diversificazione dell'attività dello stato sono da ricondurre non solo a (per così dire) l'attrazione (*pull*) esercitata sullo stato da interessi propri di questa o quella «parte sociale», ma anche alla spinta (*push*) di interessi che fanno capo allo stato stesso, o quanto meno a specifiche parti di esso. Gli interessi in questione, come ho già indicato, tendono sostanzialmente ad aumentare la portata e il *quantum* di discrezionalità di cui godono gli assetti politici e amministrativi, e a far crescere la quota delle risorse sociali che quegli assetti controllano e gestiscono.

A che cosa si deve questa «spinta»? La risposta potrebbe rifarsi a considerazioni già avanzate in precedenti parti di questo libro. Fin dall'inizio, ad esempio, ho sostenuto che tutte le forme di potere sociale tendono ad accrescere la propria autonomia a spese le une delle altre, e ad assicurarsi il controllo di un certo ammontare di potere di forma diversa. Ho anche indicato le ragioni per cui ci si può aspettare che tali tendenze si manifestino in maniera particolarmente vistosa e impaziente in capo al potere politico.

3.2. Differenziazione e auto-referenzialità

Un ulteriore argomento in questo senso, anche questo alquanto astratto e generico, può ricavarsi da due aspetti dello stato moderno discussi al capitolo II. Innanzitutto, lo

stato costituisce un sistema funzionalmente differenziato entro il più vasto sistema sociale; in secondo luogo, si compone a sua volta di molteplici sottosistemi anch'essi funzionalmente differenziati, ciascuno impegnato in un aspetto diverso della gestione ed esercizio del potere politico.

Se si può dire che (come ho sostenuto nel cap. VI) la società nel suo insieme generalmente attinge a una più elevata razionalità quando i suoi affari politici sono affidati allo stato piuttosto che ad assetti politici diversi dallo stato, si può anche riconoscere che uno stato che si articoli in una ordinata molteplicità di parti differenziate viene a godere dei vantaggi di una consapevole divisione e specializzazione del lavoro. Ad entrambi i livelli, cioè sia nel suo insieme che nelle sue singole parti, peraltro, lo stato si espone anche a una tendenza generale propria dei sistemi differenziati. Ciascuno di questi tende a lasciarsi assorbire completamente, prepotentemente dalla propria tematica, a considerare aspetti della realtà diversi da se stesso da un'angolazione a sé esclusiva, a diventare «auto-referenziale»²².

Questa tendenza è particolarmente forte nella forma specificamente moderna di differenziazione, a carattere funzionale. Questa è più astratta di altre forme, in quanto qui i diversi sistemi non consistono in raggruppamenti separati di individui, ma in insiemi di ruoli differenziati e di attività differenziate, che talora fanno capo, in *ciascun* sistema, agli *stessi* individui²³. In vista di ciò, ciascun sistema afferma e mantiene la propria identità accentuando la singolarità e l'autonomia dei criteri che presiedono alle proprie attività, valutandole in base a un distinto criterio a sé proprio (il profitto per l'impresa, la *raison d'état* per lo stato) e magari servendosi nel condurle di uno specifico *medium* istituzionale (la verità nel caso del sistema della scienza, il denaro nel caso del sistema economico). «In tal modo i processi interni a tali sistemi sono sottratti a un controllo immediato da parte della società circostante, che accetta di incorrere in rischi maggiori, sia nel suo insieme sia con riferimento ai suoi vari sistemi parziali, i quali cessano di dover render conto l'un all'altro delle proprie operazioni»²⁴.

L'auto-referenzialità dei sistemi differenziati viene ulteriormente accentuata dal fatto che spesso ricorrono a me-

canismi detti riflessivi, cioè che applicano a se stessi le proprie attività²⁵. Ad esempio, un'economia moderna conosce mercati in cui è il denaro stesso ad essere comprato e venduto; nelle università ci sono facoltà in cui si insegna come insegnare; e in un sistema giuridico moderno ci sono leggi in base alle quali possono essere prodotte leggi ulteriori. Una conseguenza di questa accresciuta auto-referenzialità è che ciascun sistema tende a produrre un sovrappiù del proprio output. Nelle imprese, la divisione Produzione è spesso in grado di produrre più beni di quanti il mercato non possa assorbire; e il parlamento è costituito in maniera tale da poter fare più leggi di quante non riesca agli avvocati di compendere e ai giudici di applicare.

Come ho già detto, processi del genere valgono tanto per un determinato sistema nel suo insieme quanto per i sottosistemi che ne fanno parte. A ciascun livello, ne risulta che il sistema e ciascuno dei sottosistemi tendono a fare caso precipuamente, se non esclusivamente, a se stessi. Ogni parte specializzata tende a trattare col tutto — che l'ha istituita come strumento per il più efficace perseguimento dei suoi interessi — meno alla luce di tali interessi che di altri a sé esclusivi. O meglio: gli interessi propri del sistema più ampio vengono per così dire percepiti nell'ottica di quelli propri del sottosistema.

Normalmente perseguire interessi — quali che siano — comporta la spendita di risorse. In base a questo tutte le unità organizzative devono far molto caso all'acquisizione di risorse, il che le mette in competizione le une con le altre. Se le risorse esistono in quantità definite, la competizione che le concerne è a somma zero — vale a dire, quel che un lato guadagna l'altro perde — e può farsi assai aspra, fino a quando le pone fine la decisione di un'istanza superiore. Questo spiega, ad esempio, le ansiose attese che ingenera l'approssimarsi di un bilancio del governo britannico, attese che si fanno particolarmente intense quando la somma totale da ripartire tra i vari ministeri rimane fissa o addirittura si contrae, e ci si chiede quali programmi subiranno tagli maggiori e quali minori. Ma a sua volta quel bilancio è il prodotto di accanite lotte tra grandi unità amministrative, ciascuna impegnata a far valere le proprie ragioni e a difen-

dere il proprio terreno tramite un ministro che dovrebbe essere il leader ma che in effetti le fa da portavoce. E a loro volta le decisioni che trovano espressione nel bilancio, una volta rese note, diventano oggetto di ulteriori contese sul come vadano ripartiti (poniamo) i tagli in questione tra le unità amministrative interne.

Gli stati liberal-democratici, tuttavia, operano di solito in un contesto economico che generalmente, grazie all'alta produttività tipica del sistema industriale, è in grado di produrre ogni anno un sovrappiù rispetto all'anno precedente, e parte di questo sovrappiù viene aggiunta alle risorse che lo stato preleva e in seguito ripartisce tra le proprie parti componenti²⁶. Inoltre, per incrementare quelle risorse lo stato si può servire (come regolarmente succede in tempo di guerra) di attività «estrattive» più ampie ed efficaci — ad esempio di imposte più elevate, o dell'indebitamento pubblico, o della decisione, da parte dello stato, di gestire in proprio la gestione o la distribuzione di determinati beni e servizi. Ancora una volta, unità amministrative grandi e piccole vengono coinvolte in queste attività, che ciascuna tende a svolgere in primo luogo alla luce di interessi suoi specifici, e che quindi le mettono in competizione in merito a come le risorse addizionali debbano essere prodotte e ripartite.

Un'altra significativa caratteristica degli stati in generale, che finora non ho espressamente indicato, consiste nel fatto che trattano la formazione delle politiche come un processo contingente, come tema di decisioni espressamente e consapevolmente prese; e a loro volta, negli stati liberal-democratici, tali decisioni sono oggetto di pubbliche controversie, di legittime contese tra impostazioni e intendimenti contrastanti riguardo alle politiche in questione. Insomma, in linea di principio, in questi stati *politics is the matrix of policy* — la formazione delle politiche risulta dalla politica. I protagonisti principali di questa — ovvero, come vedremo in seguito, di un aspetto di questa — sono i partiti, che operano sia sul lato della domanda, formulando e promuovendo politiche alternative, sia (se hanno successo nel gioco politico) sul lato dell'offerta, orientando e guidando (quanto meno fino a un certo punto) le attività degli organi dello stato. In tal modo, alla tendenza all'espansione propria (per le ra-

gioni appena indicate) di quegli organi si aggiunge la dinamica propria dei partiti, sospinta dai loro tentativi di realizzare le politiche che hanno fatte proprie, nonché dall'aspirazione dei loro dirigenti a impadronirsi di posizioni di potere o a conservarle.

3.3. *L'accelerazione dell'offerta*

Il lettore avrà notato che fin qui il mio discorso sullo stato invadente, ovvero (per dirla diversamente) sul lato offerta dell'espansione e differenziazione dell'attività dello stato, è stato portato avanti in termini assai generici. Ho fatto riferimento successivamente a tendenze inerenti al potere politico in quanto tale, a sistemi (funzionalmente) differenziati, all'incidenza della politica sulla formazione delle politiche... Che cosa ha a che vedere tutto questo, può chiedersi il lettore, con le vicende dello stato nel ventesimo secolo?

Personalmente ho l'impressione che gli aspetti più storicamente specifici dei fenomeni che ci interessano qui siano rinvenibili principalmente sull'altro lato, quello della domanda di azione statale, e abbiano a che vedere particolarmente con gli sviluppi concomitanti del capitalismo e dell'industrialismo²⁷. È da questi che scaturiscono fattori d'importanza storica quali i cambiamenti nella struttura demografica e in quella della disegualianza economica, il sorgere del consumismo di massa, la crescente importanza economica della scienza e della tecnica e il bisogno di interventi statali nell'economia.

Esiste invero un insieme massiccio e storicamente specifico di processi causali che si potrebbero classificare tra quelli che ci interessano qui — i processi collegati al fenomeno della guerra totale. Ho scelto di parlarne all'inizio del capitolo proprio perché a mio parere tagliano trasversalmente, per così dire, la distinzione che ho messo in risalto tra fattori della domanda e dell'offerta. Chi consideri l'accelerazione dell'offerta di azione statale che si è indubbiamente verificata nel nostro secolo troverà difficile identificare fenomeni d'importanza comparabile a quelli della prima e della seconda guerra mondiale. Eppure nello spie-

gare quell'accelerazione va tenuto conto anche di alcuni fattori addizionali.

3.4. Nuovo personale attivo sul lato dell'offerta: al vertice

Innanzitutto, nel corso del secolo, e in particolare a partire dalla seconda guerra mondiale, lo stato, nei paesi liberal-democratici, mobilita sempre più (e fino a un certo senso ne viene mobilitato) nuove forme di sapere e *expertise* elaborate da discipline e praticate da professioni precedentemente inesistenti o escluse dai contesti in cui si formano le politiche statali.

Tradizionalmente, in quei contesti si verificava un complesso processo di scontro, compromesso e cooperazione tra (da un lato) la «volontà politica» rappresentata dalla dirigenza elettiva e (dall'altro) il *know-how* politico-amministrativo rappresentato dall'alta dirigenza amministrativa, che in buona parte si richiamava al sapere giuridico e a quello economico-finanziario. A partire dalla metà del secolo, la composizione del personale insediato in settori e livelli strategicamente significativi dell'apparato statale e le modalità del linguaggio e del modo di agire di quel personale cominciano a riflettere l'aspirazione a un modo consapevolmente nuovo di formare le decisioni politiche, in cui la scelta stessa degli obiettivi, non soltanto la maniera di raggiungerli, si presenta come dettata da ragionamenti assai raffinati, scientificamente controllati, sicuri delle proprie premesse empiriche e teoriche.²⁸

A partire da questo momento, l'espansione e la differenziazione dello stato vengono sospinte non solo dai processi generici di cui ho già detto, ma anche dal proposito dichiarato di mettere a profitto cospicue risorse intellettuali di recente formazione, in grado (si dice) di orientare e controllare *dall'alto* i processi sociali. Queste risorse si basano sui saperi professionali propri degli specialisti di programmazione regionale o di analisi delle politiche pubbliche, di previsione economica o di ingegneria dei sistemi, di sondaggio dell'opinione o di organizzazione-e-metodi, di *management* o di pubbliche relazioni. A tutti questi nuovi specialisti — e

alle costose tecnologie di recente invenzione di cui si servono — deve in qualche modo esser fatto posto entro l'amministrazione, e se i rami tradizionali di questa non sanno far loro posto bisogna creare nuovi organi di staff, mettere a punto nuovi sistemi di consulenza e di messa in circolazione delle nuove conoscenze e delle nuove tecniche.

Per quanto differiscano l'uno dagli altri sotto diversi punti di vista, i saperi specialistici che questo nuovo personale possiede e applica hanno in comune il fatto di essere decisamente orientati alla produzione di risultati. In questo differiscono dal sapere giuridico, che sostanzialmente si esprime nel qualificare in un certo modo eventi passati e nell'attribuirne retrospettivamente la responsabilità a determinati attori. Per questo motivo come per molti altri, il nuovo personale che si viene inserendo ai livelli più alti delle sedi di formazione delle politiche e di programmazione della loro esecuzione è portato a proporre nuove attività statali o a sperimentare modi nuovi di eseguire le attività tradizionali. Che abbia o meno successo nel mettere alla prova la validità dei nuovi obiettivi e metodi, quel personale, col fatto stesso di inserirsi nella macchina statale, le impartisce una nuova dinamica.

3.5. Nuovo personale attivo sul lato dell'offerta: alla base

La stessa cosa potrebbe probabilmente dirsi, anche se per ragioni un po' diverse, dei livelli più bassi di quella macchina, e particolarmente dei settori di essa in cui si è precisamente espresso il *welfare state*, specialmente a livello locale — dalle nuove scuole all'ufficio comunale di previdenza sociale. Ciò si deve al fatto che ciascuno di quei settori diviene la «nicchia» di una professione talora (più o meno) nuova, ma comunque in notevole crescita, ai cui componenti naturalmente interessa che la professione nel suo insieme goda di sicurezza d'impiego, di condizioni di lavoro sempre migliori, e di prospettive di carriera soddisfacenti.²⁹

Un fattore ulteriore della dinamica espansiva di questi livelli dell'apparato statale consiste nel fatto che esistono ra-

gioni intellettualmente sostenibili e moralmente valide per promuoverne appunto l'espansione. È sufficiente mettere in risalto le forme sempre crescenti di bisogni, di privazione, d'esclusione, di malessere, a cui individui sempre più numerosi si trovano esposti nella società contemporanea, e argomentare che questa deve assumersi la responsabilità di porre rimedio ai mali in questione se non di eliminarli.

Due considerazioni rendono plausibile questa argomentazione. Innanzitutto, i mali di cui si parla sono per lo più d'origine sociale, se non altro nel senso che vengono definiti come mali alla stregua di concezioni sempre più esigenti di chi costituisce un membro capace e utile della società. In secondo luogo, la sempre più diffusa prosperità (*affluence*) delle società industriali avanzate rende moralmente intollerabile che non si faccia caso alle condizioni di bisogno in cui si trova parte della popolazione. Un corollario esplicito o implicito di questo argomento considera l'azione statale come lo strumento prevalente se non esclusivo mediante il quale tali società devono far fronte agli obblighi in questione.

4. *La crescita continua?*

Per riassumere, nel ventesimo secolo gli stati liberal-democratici subirono un forte impulso all'espansione e alla differenziazione delle proprie attività, dal lato dell'offerta, in base al fatto che le rispettive società si provarono a sperimentare due concezioni diverse ma non incompatibili di se stesse: la concezione della *società gestita* e la concezione della *società premurosa (caring)* ovvero che si prende cura degli elementi più bisognosi e fragili che ne fanno parte. Ciascuna concezione si esprime principalmente in modi (parzialmente) nuovi di istituzionalizzare e esercitare il potere politico, e quindi in nuovi assetti e pratiche statali. In tal modo, ciascuna concezione servì in qualche misura a giustificare e intensificare tendenze all'espansione altrimenti insite nello stato stesso. (Questo assommarsi di *trends* congiunturali a tendenze strutturali aiuta a spiegare il fatto che anche quando e dove — ad esempio, negli Stati Uniti di Reagan o nella Gran Bretagna della Thatcher — ci si provò

a negare validità a quelle due concezioni, sostanzialmente la spinta dello stato all'espansione non venne meno)³⁰

Ci si potrà chiedere, a questo punto, perché quelle due concezioni debbano trovare espressione, come ho indicato, in nuovi assetti e nuove politiche *dello stato*. La ragione è forse nel fatto che la forza sociale dominante delle società liberal-democratiche, il capitalismo industriale, mal si presta per suo conto a svolgere i compiti che caratterizzano una società gestita o una società premurosa³¹. Al centro delle sue istituzioni sta il mercato, che per sua natura impedisce alla società di venir gestita come un ente unitario, ma le impone invece di ricavarne i suoi equilibri e la direzione del suo sviluppo dai «traffici», cioè dai rapporti appunto di mercato tra forze economiche ciascuna delle quali si comporta come un ente sovrano e interessato soltanto a se stesso. Come Weber ci ricorda, inoltre, «il mercato è, nella sfera dell'esistenza pratica, il rapporto più impersonale di cui gli esseri umani possano venire a far parte», in quanto tiene conto solo dei fatti relativi al fenomeno che gli sta al centro, la merce³². Forse basta questo a giustificare il ricorso allo stato come forza equilibrante, come contrappeso al mercato.

Ma è sufficiente questa giustificazione? La domanda è difficile. Innanzitutto, bisogna tener presente che il contrasto tra capitalismo industriale da un lato e la concezione di una società premurosa dall'altro non è tanto netto e inequivocabile quanto ho suggerito. È ben vero che il mercato di «premere» non vuol saperne nulla; eppure esso impone alle unità che operano entro di esso un livello di razionalità economica e un'apertura all'innovazione tecnologica il cui risultato, quanto meno nell'esperienza dell'Occidente contemporaneo, è stato un aumento enorme della produttività, tale da rendere economicamente possibile proprio quella concezione di una società premurosa di cui, ripeto, il mercato non sa nulla.

In secondo luogo, alcune teorie argomentano plausibilmente che il capitalismo industriale avanzato richiede, e in effetti ingenera, una serie di fenomeni diversi, magari contraddittori, ma che congiuntamente riducono la centralità del mercato rispetto alla società nel suo insieme³³. Intanto, il settore terziario dell'economia, vale a dire la produzione

di servizi invece che di beni, tende a diventare dominante, e nelle unità produttive più grandi (e daccapo dominanti) la gestione dei rapporti sociali — il *management* delle risorse umane, come talora si dice — diventa la tematica più importante; per entrambe le ragioni gli stessi processi economici tendono a divenire, diciamo così, «gente-centrici». Inoltre, per potere smerciare i propri prodotti (sia beni che servizi) il sistema economico richiede che la popolazione adotti pratiche di consumo sempre mutevoli, e che hanno sempre meno a che vedere con bisogni materiali primari (alimentarsi, vestirsi, avere un tetto); ma tali pratiche, a loro volta, possono essere adottate solo se un numero sempre maggiore di persone viene indotto a consumare beni e servizi da un senso acuto dell'importanza della propria immagine, dal tentativo di dar espressione alle proprie fantasie, da un atteggiamento sostanzialmente «di gioco» (*playful*) verso l'esistenza. Infine, l'idea — e/o la retorica — della gestione programmata degli affari sociali può avere origine proprio nell'ambito di una unità economica, una grande *corporation*, e di qui può, malgrado quell'origine, estendersi alla società nel suo insieme — e a questo punto non può non trovare nello stato la sede e lo strumento della propria realizzazione (se non altro parziale). Un episodio emblematico di questo fenomeno è la decisione presa da John McNamara, presidente della Ford, di accettare l'invito del neo-eletto presidente Kennedy e andare a Washington per diventare segretario alla Difesa, col compito specifico di fare adottare dal Pentagono le raffinate tecniche gestionali che McNamara stesso aveva messo a punto a Detroit.

Un altro modo di porre quella difficile domanda è il seguente: che cosa qualifica, che cosa prepara lo stato, ad assumersi il compito di realizzare una società gestita e una società premurosa? Tutto bene per quanto riguarda il primo aspetto: lo stato ha sempre definito se stesso come capace di una visione comprensiva e direttiva della società, capace di trascendere interessi settoriali, di rivolgersi alla generalità delle persone, di ricavare il proprio potere e di esercitarlo con riferimento a tutte le parti della società. Si potrebbe dire che *se* è possibile ad alcuno gestire la società nel suo insieme, è possibile allo stato.

Ma quel «se è possibile ad alcuno» non è un *se* da poco. In ogni caso, appaiono assai dubbie le qualifiche dello stato per quanto riguarda le «premere», il «prendersi cura», viste le considerazioni su cui ho insistito in precedenza: ad esempio, la posizione centrale che la coazione organizzata occupa nella identità istituzionale dello stato, o la ferrea durezza del concetto di ragione di stato, o l'accento posto sull'impersonalità nell'impostazione burocratica delle attività amministrative. Malgrado tutto ciò, si può osservare che nella vicenda storica dello stato moderno la tematica della cura per il benessere degli individui, quali che ne fossero i motivi, risale quanto meno al *Polizeystaat* settecentesco; che la nozione di cittadinanza è un aspetto integrante del profilo istituzionale dello stato liberal-democratico; e che si tratta di una nozione dinamica, capace di espansione, in cui possono farsi rientrare forme sempre più estese e sempre più intense di assistenza agli individui³⁴.

In questo capitolo ho preso in considerazione alcune spiegazioni di quello che considero il fenomeno centrale nella struttura e nell'attività dello stato contemporaneo. Nel prossimo ne discuterò alcune conseguenze.

NOTE AL CAPITOLO SETTIMO

¹ Così chiamata perché formulata per la prima volta (nel 1883) dall'economista tedesco Adolf Wagner.

² J. Burton, *Why not cuts?*, London, Institute of Economic Affairs, 1985, p. 26.

³ R. Mayntz, *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg, C.F. Müller Juristischer Verlag, 1978, trad. it. *Sociologia dell'amministrazione pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1982, pp. 62-63.

⁴ R. Rose, *Priorities of government. A developmental analysis of public policies*, in «European Journal of Political Research», 4, 1976, pp. 247-289.

⁵ R. Mayntz, *Sociologia dell'amministrazione pubblica*, trad. it. cit., pp. 64-69.

⁶ Si veda ad esempio D. Ashford, *The emergence of welfare states*, Oxford, Blackwell, 1987.

⁷ Dati calcolati da Louis Fontvieille, e riferiti in P. Rosanvallon, *Crise de l'état providence*, Paris, Seuil, 1981, p. 161.

⁸ Si veda S. Finer, *State and nation-building in Europe: The role of*

the military, in C. Tilly (a cura di), *The formation of national states in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, pp. 84 ss. (trad. it. *La formazione dello stato e della nazione in Europa: la funzione del militare*, in C. Tilly (a cura di), *La formazione degli stati nazionali nell'Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino, 1984).

⁹ Si veda ad esempio K. Middleman, *Politics in industrial society: The experience of the British system since 1911*, New York, Rowman, 1981.

¹⁰ Si veda G. Wright, *The ordeal of total war, 1939-1945*, New York, Harper, 1985.

¹¹ A. Peacock e J. Wiseman, *The growth of public expenditure in the United Kingdom*, London, Oxford University Press, 1961.

¹² Si sono già serviti della metafora della domanda e dell'offerta P. Dunleavy e B. O'Leary, *Theories of the state: The politics of liberal democracy*, London, Macmillan, 1987, cap. III.

¹³ Si veda in particolare F.G. Castles (a cura di), *The impact of parties: Politics and politics in democratic capitalist states*, London, Sage, 1982.

¹⁴ Si veda S. Berger, *Organizing interests in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981 (trad. it. *L'organizzazione degli interessi nell'Europa Occidentale*, Bologna, Il Mulino, 1983).

¹⁵ G. Lenski, *Power and privilege*, New York, McGraw-Hill, 1966, cap. VII.

¹⁶ Si veda G. Busino, *L'Italia di Vilfredo Pareto: economia e società in un carteggio del 1873-1923*, Milano, Banca Commerciale Italiana, 1989.

¹⁷ E. Gellner, *Plough, sword and book: The structure of human history*, Oxford, Blackwell, 1988, p. 235.

¹⁸ C. Lindblom, *Politics and markets*, New York, Basic Books, 1977 (trad. it. *Politica e mercato. I sistemi politico-economici mondiali*, Milano Einaudi, 1979).

¹⁹ G. Germani, *The sociology of modernization*, New Brunswick, N.J., Transaction Books, 1981, pp. 118 ss.

²⁰ Questa capacità si afferma in maniera sorprendente, in particolare, quando intervengono disastri naturali o condizioni sociali anormali che alterano drammaticamente il contesto in cui la gente vive. Il famoso romanzo di Franz Werfel, *I quaranta giorni del Musa Dagh*, descrive una situazione del genere, come fa il libro autobiografico di L. Gilkey, *Stantung compound*, New York, Harper, 1975.

²¹ Di qui il rapporto tra aumento del potere dello stato a nuovi aspetti qualitativi e quantitativi della devianza discusso in A. Giddens, *The nation-state and violence*, Cambridge, Polity, 1985, *passim*.

²² R. Scott, *Organizations: Rational, natural, and open systems*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1987, p. 9.

²³ N. Luhmann, *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, Muenich, Olzog, 1981, cap. II (trad. it. *Teoria politica nello stato di benessere*, Milano, Angeli, 1983).

²⁴ N. Luhmann, *Moderne Systemtheorien als Form gesamtgesellschaftlicher Analyse*, in J. Habermas e N. Luhmann, *Theorie der Gesellschaft*

oder Sozialtechnologie: Was leistet die Systemforschung?, Frankfurt, Suhrkamp, 1970, pp. 22-23 (trad. it. in *Teoria della società o tecnologia sociale?*, Milano, Einaudi, 1973).

²⁵ N. Luhmann, *Reflexive Mechanismen*, nel suo *Soziologische Aufklärung*, Stuttgart, Westdeutscher, 1970 (trad. it. in *Illuminismo sociologico*, Milano, Il Saggiatore, 1983).

²⁶ Si veda R. Rose e M. Peters, *Can government go bankrupt?*, New York, Basic Books, 1978.

²⁷ Si veda A. Giddens, *The nation-state and violence*, cit., cap. V, per un'eccellente analisi dei rapporti concettuali e empirici tra questi due fenomeni.

²⁸ Si veda D. Parisi, *Non solo tecnologia: scienza e problemi di «policy»*, Bologna, Il Mulino, 1988.

²⁹ Si veda la critica delle cosiddette «nuove professioni», le cui fortune sociali e economiche dipendono strettamente dallo stato assistenziale, in B.B. Berger e P. Berger, *The war over the family: Capturing the middle ground*, Garden City, N.Y., Doubleday, 1983 (trad. it. *In difesa della famiglia borghese*, Bologna, Il Mulino, 1984).

³⁰ Si veda in particolare D. Stockman, *Triumph of politics: Why the Reagan revolution failed*, New York, Harper, 1986.

³¹ Si veda S. Bowles e H. Gintis, *Democracy and capitalism: Property, community, and the contradictions of modern social thought*, New York, Basic Books, 1987.

³² M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft* (ed. or. 1922), Tübingen, Mohr (Siebeck), 1976³, p. 383 (trad. it. *Economia e società*, Milano Comunità, 1968³).

³³ Si veda D. Bell, *The cultural contradictions of capitalism*, New York, Basic Books, 1978.

³⁴ Si veda J. Barbalet, *Citizenship*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1989.