

Gian Vito Zani

Burocrazia e università nel neoliberalismo

ABSTRACT: *The present article examines the situation of Italian universities through the analysis of recent studies denouncing the business mentality and the increase of bureaucracy that characterize them. The business mentality is the result of the dominant neo-liberal thought analyzed by Michel Foucault in the course he taught at Collège de France in the years 1978-1979. This paper attempts to assess the role of bureaucracy in the different neo-liberal schools of thought by investigating Ludwig von Mises, Herbert A. Simon, and Gary Becker's works. These analyses lead to the conclusion that, in mature neo-liberalism, bureaucracy is never in opposition to power and markets, as everything is subjected to the law of efficiency, thereby fulfilling Max Weber's prediction of bureaucracy as a cage. Consequently, in order to defend themselves from the single-minded logic of the market, Universities have to promote disinterested research.*

KEYWORDS: *university, bureaucracy, neoliberalism.*

1. Introduzione

Il disfarsi del solido progetto moderno in favore della fluidità postmoderna ha comportato decisivi cambiamenti sociali, economici e culturali, dai quali l'università, divenuta uno dei luoghi simbolo della modernità, non poteva rimanere esclusa. Filosofi e sociologi si sono interrogati su quale sia il suo destino. L'università basata sul modello moderno non può più sopravvivere all'interno della società contemporanea per alcuni semplici motivi. Innanzitutto essa era una istituzione direttamente collegata all'ideale dello Stato-nazione, ideale che nell'epoca della globalizzazione non ha più senso. Lo stesso suo ruolo di studio superiore per la ricerca disinteressata e per la formazione (*Bildung*) di buoni cittadini, grazie al nesso tra conoscenza e perfezionamento morale, dopo le catastrofi del Novecento in cui la scienza ha avuto un ruolo non secondario non sembra più degno di fiducia. L'università si trova a esistere in un contesto che non le è più proprio – né rispetto alle sue origini medievali né rispetto al suo ruolo nella modernità – e che

presenta regole diverse, al quale essa può rispondere secondo Zygmunt Bauman potendo contare su due opzioni: “una delle strategie ovvie consiste nel giocare il gioco secondo le nuove regole. In pratica ciò significa sottomettersi ai rigidi criteri del mercato [...]. La strategia opposta, che conta non meno sostenitori e praticanti, consiste nel bruciare i ponti: ripiegare dalla condizione senza sbocchi del mercato a una fortezza costruita con un linguaggio esoterico e teorie oscure e impenetrabili”¹. In ambito europeo, dove l’università è ancora prevalentemente un’istituzione pubblica, la scelta fatta dalla politica è stata quella di adeguare l’università al mercato. Sia secondo Maurizio Ferraris sia per Pier Aldo Rovatti² vanno viste in questa ottica tutte le riforme che il governo italiano ha varato dal 2001 al 2010. Intento delle riforme era quello di avvicinare il mondo della conoscenza e dell’università al mondo del lavoro: “l’università deve aprirsi alle sue esigenze [del mondo del lavoro], magari lasciando da parte quella cosa vaga e potenzialmente truffaldina che si chiama ‘ricerca’”³ – sottolinea in modo sarcastico Ferraris. Non solo l’università si doveva avvicinare alle aziende formando lavoratori con le giuste competenze, ma doveva essa stessa ispirarsi a quelle o meglio farsi azienda: “con la bandiera della modernizzazione e dell’adeguamento europeo, un’Europa alquanto supposta, viene calata dall’alto dentro l’università un’idea di azienda che chiede un linguaggio, una gestione e ovviamente un prodotto, cioè una produttività”⁴. Per avere e valutare questa produttività, l’università è invasa da tabelle e normative alle quali non solo i professori, ma anche gli studenti, ad esempio con i piani carriera, devono adeguarsi: “un tecnicismo burocratico ha riempito lo spazio della cultura che non c’è”⁵. L’università nel postmoderno, l’università che si deve adeguare al mercato neoliberale⁶, sembra sempre più un’istituzione vuota di cultura e sorretta, ma allo stesso tempo strozzata, da procedure burocratiche.

Ma qual è la relazione tra il mercato e la burocrazia nel postmoderno neoliberale? Nella prima parte dell’articolo ci si soffermerà sul pensiero dominante neoliberale che Michel Foucault ha analizzato nel suo corso del 1978-1979 al Collège de France. Come lo stesso Foucault mostra il pensiero neoliberale non è un blocco teorico ben definito, anzi al suo interno esistono più alternative. Foucault analizza e mostra le differenze tra la corrente neoliberale che si sviluppa in Europa, principalmente in Germania e Austria, e quella che si sviluppa negli Stati Uniti d’America. All’interno delle diverse correnti lo statuto della burocrazia varia. Nella secon-

1 Z. Bauman, *La società individualizzata* (2001), tr. it. di G. Aragnese, Bologna, il Mulino, 2002, p. 171.

2 Cfr. M. Ferraris, *Una ikea di università. Alla prova dei fatti*, Milano, Raffaello Cortina, 2009², e J. Derrida, P. A. Rovatti, *L’università senza condizione*, Milano, Raffaello Cortina, 2002. Per considerazioni simili, in una situazione universitaria diversa come quella statunitense, cfr. M. Nussbaum, *Non per profitto. Perché le democrazie hanno bisogno della cultura umanistica* (2010), tr. it. di R. Falcioni, Bologna, il Mulino, 2011.

3 M. Ferraris, *op. cit.*, p. 132.

4 P. A. Rovatti, *L’università a condizione*, in J. Derrida, P. A. Rovatti, *op. cit.*, p. 67.

5 Ivi, p. 100.

6 Nel presente articolo, seguendo quanto già fatto da Foucault, non si utilizzerà la canonica distinzione tra liberalismo e liberismo a favore di una equivalenza dei due termini.

da parte si analizzerà la specifica posizione inerente alla burocrazia di importanti autori fondatori del neoliberalismo: per quanto riguarda il caso europeo quella di Ludwig von Mises e per quanto riguarda il neoliberalismo americano quella dei premi Nobel per l'economia Herbert A. Simon e Gery S. Becker. Nella terza parte, richiamando l'analisi del potere burocratico e del suo rapporto con la democrazia fatta da Max Weber, si vedrà come esso cambi all'interno del paradigma neoliberale. Nell'ultima parte, infine, si tornerà a trattare dell'università, per vedere quali sono i risultati della burocratizzazione neoliberale al suo interno.

2. Foucault e il neoliberalismo

Una tra le varie tematiche affrontate da Foucault nel corso tenuto al Collège de France nel 1978-1979 riguarda la fobia dello Stato. È proprio sul rapporto che lo Stato deve mantenere rispetto all'economia che alcune delle teorie neoliberali rompono con la tradizione liberale classica⁷. Nell'Europa degli anni '30 “troviamo tutta una serie di persone, di personaggi, di teorie, di libri, che hanno circolato e di cui gli esempi principali sono collegati alla scuola austriaca in generale, al neo-marginalismo austriaco, o in ogni caso ad autori che provengono da quel contesto, come von Mises, Hayek, e così via”⁸. Intento di tali autori era dimostrare come l'irrazionalità sociale di quegli anni non fosse dovuta a una irrazionalità essenziale del capitale ma a un'ingerenza dello Stato. A differenza del liberalismo classico che si limitava a rivendicare uno spazio di libertà economica all'interno del quale lo Stato non doveva avere poteri, questi autori credono che “un'economia di mercato possa servire da principio, da forma e da modello per uno stato”⁹. Tale differenza è il frutto di alcune modifiche dell'idea stessa di mercato. Per i pensatori liberali classici il principio del mercato era lo scambio; lo Stato non doveva intervenire all'interno del mercato, perché esso si sarebbe regolato da sé, in maniera naturale. Diversamente per i pensatori neoliberali classici il principio del mercato è la concorrenza¹⁰. La concorrenza, a differenza dello scambio, non è un dato di natura ma un “principio di formalizzazione”¹¹: se il mercato non è fondato su un principio

7 Per un'introduzione al neoliberalismo si veda G. Leghissa, *Neoliberalismo. Un'introduzione critica*, Milano-Udine, Mimesis, 2012, e M. Lazzarato, *Il governo dell'uomo indebitato. Saggio sulla condizione neoliberista*, Roma, DeriveApprodi, 2013; per quanto riguarda un'introduzione più attenta all'aspetto economico cfr. L. Gallino, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, Einaudi, 2011, e D. Harvey, *Breve storia del neoliberalismo* (2005), tr. it. di P. Meneghelli, Milano, il Saggiatore, 2007; *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, ed. by J. L. Campbell and O. K. Pedersen, Princeton, Princeton University Press, 2001; *Millennial Capitalism and the Culture of Neoliberalism*, ed. by J. Comaroff and J. L. Comaroff, Durham-London, Duke University Press, 2001.

8 M. Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)* (2004), tr. it. di M. Bertani e V. Zini, Milano, Feltrinelli, 2015², p. 77.

9 Ivi, p. 109.

10 Cfr. J. Donzelot, *Michel Foucault et l'intelligence du libéralisme*, in “Esprit”, XI (2005) n. 319, pp. 60-81.

11 M. Foucault, *op. cit.*, p. 111.

naturale ma su un principio formale, non si può semplicemente richiedere allo Stato di essere neutrale, ma gli si richiede un intervento conforme al principio di concorrenza. Lo Stato deve intervenire affinché sussistano le condizioni che rendono possibile la concorrenza: “si dovrà governare per il mercato”¹². Questo governare per il mercato obbliga lo Stato, tramite il diritto, a porre regole affinché il gioco dell’economia concorrenziale sia possibile e in cui nessuno sia escluso: la politica sociale è la crescita economica. Il mercato come concorrenza prescrive una società non più fondata sul modello del supermercato, cioè sullo scambio, ma una società fondata sulla concorrenza tra imprese: la società non deve tendere a un mercato uniforme, ma a una molteplicità di imprese. Nel neoliberalismo che si viene a sviluppare oltreoceano – seppure esso neghi formalmente qualsiasi ruolo decisivo allo Stato – questo principio della concorrenza e dell’impresa sarà portato all’estremo: l’*homo œconomicus* neoliberale non è un semplice consumatore ma un produttore, si deve vivere egli stesso come un’impresa¹³. Il concetto di capitale umano è il frutto di tale opinione che permette nuove forme di governamentalità in quanto il soggetto stesso si deve adeguare al principio formalizzante del mercato. All’interno di tale paradigma anche la burocrazia si deve allineare allo stesso principio.

3. Neoliberalismo e burocrazia

Una delle questioni trattate dagli autori neoliberali è se anche le istituzioni statali, la pubblica amministrazione con i suoi funzionari, dal più importante funzionario al piccolo segretario, debbano tendere a uniformarsi al principio di mercato e se sì in che modo ciò sia possibile¹⁴.

Nel 1944 Ludwig von Mises pubblica il libro *Bureaucracy*, in cui dichiara apertamente che esistono solamente “due metodi per la gestione degli affari all’interno della società umana, all’interno cioè della pacifica cooperazione fra gli uomini. Uno è il sistema burocratico, l’altro è il sistema di profitto”¹⁵. Questi due metodi sono essenzialmente diversi e la scelta tra i due è di vitale importanza sia per la libertà del singolo sia per l’esistenza stessa della democrazia. L’autore mette in luce come in realtà nessuno abbia mai definito chiaramente che cosa sia la burocrazia, ma come essa sia sempre percepita alla stregua di qualcosa di negativo, tanto che persino l’alto funzionario non vuole essere definito ‘burocrate’. Per capire cosa sia la burocrazia e quali siano i suoi effetti, secondo von Mises, si deve confrontarla con il modello alternativo di organizzazione degli affari umani, cioè il sistema di profitto. Se il principio del sistema di profitto è lasciare uno spazio di libertà per l’i-

12 Ivi, p. 112.

13 Per un paragone tra l’*homo œconomicus* concettualizzato da Foucault e quello di Max Weber cfr. C. Colliot-Thélène, *Modern rationalities of the political: From Foucault to Weber*, in “Max Weber Studies”, IX (2009), n. 1/2, pp. 165-187.

14 Per un’introduzione sulla questione della burocrazia in ambito marxista cfr. C. Lefort, *Éléments d’une critique de la bureaucratie*, Genève, Droz, 1971, soprattutto pp. 287-314.

15 L. von Mises, *Burocrazia* (1944), tr. it. di W. Marani, Milano, Rusconi, 1991, p. 13.

niziativa, il principio della burocrazia è il controllo. Ciò si coglie in maniera chiara se si confronta la figura che si trova all'apice della piramide burocratica, cioè l'alto funzionario, con colui che invece sta a capo di una organizzazione industriale, il manager. La caratteristica imprescindibile di un buon manager è la creatività: deve sempre rimanere aperto verso il progresso per poter resistere sul mercato creando prodotti con maggior qualità e minor prezzo; "il suo infaticabile spirito inventivo e il suo amore per le innovazioni impediscono a tutte le imprese di degenerare nella sterile routine burocratica"¹⁶. Diversamente, la capacità richiesta a un buon burocrate è l'obbedienza: deve controllare che il suo agire e quello dei suoi subalterni siano perfettamente in linea con i regolamenti¹⁷. Se il burocrate è per eccellenza la figura del controllore, il manager è al contrario il controllato: sarà infatti il mercato che lo controllerà scegliendo i suoi prodotti e decretandone così il successo o l'insuccesso. Il sistema di mercato non è capitanato dal manager, come può apparire a un primo sguardo, ma dal consumatore: saranno le sue scelte, fondate sul principio della propria soddisfazione personale, a stabilire sia cosa deve essere prodotto sia il prezzo: "il sistema di produzione capitalistico è una democrazia economica"¹⁸. I prezzi di mercato permettono all'industriale di applicare metodi di calcolo e di stima economica necessari alla programmazione di nuovi progetti o alla valutazione dell'efficienza di un impianto industriale. Il profitto è il fine ultimo di tutta l'organizzazione di una grande impresa, dal padrone al manager fino all'operaio, e l'andamento dei prezzi è il criterio adoperato nelle scelte. Von Mises riconosce peraltro che l'amministrazione fondata sul sistema del profitto non è estendibile a tutte le attività umane: "ci sono settori di attività umane nei quali non è affatto il caso di parlare di sistema di profitto e dove è necessario il sistema burocratico. Un dipartimento di polizia non può essere fatto funzionare secondo i metodi richiesti per la gestione di un'impresa che mira al profitto"¹⁹. L'impossibilità di tale gestione è data dal fatto che in queste attività non è possibile determinare il prezzo di mercato del loro servizio e inoltre in tali attività non è possibile nessun calcolo di bilancio tra entrate e uscite. Nemmeno un criterio di efficienza fondato sul tempo è valido: "la sola rapidità non costituisce una misura del lavoro intellettuale. Non si può 'valutare' un medico in base al tempo che impiega nell'esaminare un caso, né un giudice in base al tempo che ci vuole per decidere una causa"²⁰. L'amministrazione pubblica non si può avvalere dei criteri dell'azienda per il semplice motivo che il suo scopo non è quello di fare profitti e le sue merci non sono prezzabili. La

16 Ivi, p. 28.

17 Si spiegano forse in questo modo le difficoltà di qualsiasi riforma della burocrazia, visto il suo carattere conservatore dovuto al rigido rispetto delle regole e della routine. Soprattutto riforme come quella italiana del DPR n.748 del 1972, che intendevano lasciare ampi margini di discrezionalità agli alti dirigenti, risultarono fallimentari in quanto la classe dirigente essendo "poco abituata, per cultura generale e per formazione specifica, ad assumere responsabilità, trovò più comodo trincerarsi dietro l'obbedienza gerarchica piuttosto che impadronirsi dei nuovi poteri" (G. Melis, *La burocrazia*, Bologna, il Mulino, 2003², p. 73).

18 L. von Mises, *op. cit.*, p. 39.

19 Ivi, p. 13.

20 Ivi, p. 71.

gestione burocratica deve essere conforme a ciò che lo Stato, in quel momento, considera un bene pubblico da produrre, destinando a esso fondi e emanando specifici regolamenti. Riassumendo, per von Mises i due metodi per la gestione degli affari umani sono ben separati, con tipi di organizzazione necessariamente diversi. Nel caso in cui il metodo aziendale entri nell'amministrazione del bene pubblico, ci sarebbe una perdita di tale bene a favore del profitto; inversamente, se l'amministrazione burocratica entrasse all'interno dell'azienda, quest'ultima ne soffrirebbe perché verrebbe a mancare quella creatività che le permette di restare sul mercato.

Il rapporto dei pensatori neoliberali d'oltreoceano con la burocrazia è molto diverso. Solo tre anni più tardi dello scritto di von Mises, il premio Nobel per l'economia Simon pubblica il testo *Administrative Behaviour* (1947). Obiettivo del testo era quello di formare una metodologia per le ricerche sulla pubblica amministrazione così da poterne migliorare l'organizzazione. Il punto di partenza è che esiste una certa regolarità tra le scelte che si fanno e i presupposti da cui esse derivano. Un'organizzazione efficiente è quella che dà determinati presupposti ai propri membri affinché prendano le giuste decisioni. Nel fornire questi presupposti ai suoi membri, l'organizzazione non deve fare riferimento all'essere umano ipotizzato dall'economia, cioè a un ente puramente razionale che sceglie sempre la migliore alternativa conoscendo tutte le possibilità, ma all'uomo amministrativo, cioè a un uomo che cerca la soluzione che lo soddisfa di più tra quelle limitate che conosce. Un'organizzazione è sempre orientata verso alcuni fini: "orbene, in quanto le decisioni portano verso la scelta di obiettivi finali, esse saranno dette 'giudizi di valore'; laddove invece esse comportano la realizzazione di tali fini, saranno definite 'giudizi di fatto'"²¹. Secondo Simon se i giudizi di valore sono diversi tra un'organizzazione di mercato, il cui fine è il profitto, e un'organizzazione pubblica, non è così per i giudizi di fatto: "il criterio di efficienza è del tutto neutro rispetto ai fini da raggiungere"²². Quindi, a differenza di von Mises, che negava l'utilità di un criterio di efficienza nell'organizzazione del bene pubblico, per Simon si tratta di "estendere il concetto di efficienza in maniera tale che esso possa divenire applicabile al primo [organizzazione d'impresa] come al secondo tipo di organizzazione [organizzazione non d'impresa]"²³. Ovviamente per calcolare l'efficienza di un'organizzazione il comune denominatore è il costo, ma lo stesso Simon ammette che non tutti i servizi pubblici possono essere valutati in questo modo. Per calcolare l'efficienza di queste organizzazioni si dovrebbe poter creare indici di valutazione partendo dagli obiettivi a cui l'attività tende. Già lo stesso Simon però vede qual è il rischio di tale soluzione. Infatti, "se gli indici di valutazione sono impiegati quali criteri al posto dei valori stessi, può accadere che i fini restino sacrificati a questi più tangibili mezzi, il che è come dire che la forma prende il posto della sostanza"²⁴. Per evitare tale deriva bisogna quindi tenere sempre separati gli obiettivi finali (a cui si

21 H. A. Simon, *Il comportamento amministrativo* (1957²), tr. it. di S. Cimmino, Bologna, il Mulino, 1967², pp. 47 s.

22 Ivi, p. 60.

23 Ivi, p. 263.

24 Ivi, p. 268.

possono applicare criteri morali) dagli indici di valutazione (a cui vanno applicati solo criteri di efficienza). Tale separazione netta tra obiettivi finali e indici di valutazione non pare così chiara, come si vede esaminando un esempio fatto dallo stesso Simon. Egli definisce la buona biblioteca pubblica non quella che possiede tutti i libri, ma quella che con i limitati fondi a propria disposizione raccoglie la migliore collezione di libri²⁵. Tale definizione pare superficiale: infatti, se si pone che l'obiettivo della biblioteca è quello di avere più libri possibile, l'indice di valutazione sarà il numero di testi acquistati (probabilmente molti gialli in edizione economica e il direttore sarà lodato per l'ottimo risultato); se invece l'obiettivo della biblioteca è avere i testi più rappresentativi della letteratura dell'anno, l'indice di valutazione non può essere semplicemente quello del numero di testi acquistati (altrimenti il direttore passerà per un incompetente), ma quello dei libri acquistati che hanno ricevuto buone recensioni letterarie. Da questo esempio si capisce che, se l'indice di valutazione è separato nettamente dall'obiettivo dell'istituzione, si rischia di migliorare l'efficienza del servizio, ma non per questo la sua qualità; se invece esso è strettamente legato all'obiettivo, cade quel grado di oggettività che lo renderebbe esente da considerazioni morali. Inoltre, se da una parte il criterio di efficienza, con il suo rischio interno di far valere la ragione strumentale, cioè quella rivolta alla scelta dei mezzi migliori al posto della ragione rivolta ai fini, sembra rendere la macchina burocratica più veloce, dall'altra la può rendere ancora più cieca verso quelle che sono le sue vere finalità e rinchiuderla in una routine sclerotizzata.

Con gli studi di Becker questa sostituzione della ragione strumentale a qualsiasi altra forma di ragione raggiunge il suo apice. L'intento che egli si pone nell'opera *The Economic Approach to Human Behaviour* (1978) è di validare la definizione dell'economia data negli anni '30 da Lionel Robbins come disciplina "che studia la condotta umana come una relazione tra scopi e mezzi scarsi applicati a fini alternativi"²⁶. La peculiarità propria della teoria economica è riuscire a spiegare "tutti i comportamenti in situazione di scarsità di risorse, sia che essi si manifestino nel mercato o fuori dal mercato, che abbiano natura monetaria e non, che si riferiscano a piccoli o grandi gruppi di agenti"²⁷. Appare evidente che tale estensione dell'economia a qualsiasi faccenda dell'agire umano – dalla scelta di un coniuge, all'istruzione di un figlio, fino alle discriminazioni sociali – porta il suo principio formalizzante a fungere da guida non più solo dello Stato, ma anche dell'intera condotta personale dell'individuo²⁸. Per capire come questo comporti cambiamenti all'interno della burocrazia, si può notare il diverso modo che i tre

25 Cfr. *ivi*, p. 281.

26 L. Robbins, *Saggio sulla natura e l'importanza della scienza economica* (1932), Torino, UTET, 1947, p. 20.

27 G. S. Becker, *L'approccio economico al comportamento umano* (1978), tr. it. di C. Osbat e A. Pettini, Bologna, il Mulino, 1998, p. 229.

28 Sulla formalizzazione dei principi economici cfr. L. Gallino, *op. cit.*, cap. IV, in cui l'autore mostra chiaramente la valenza performativa dei modelli economici e come essi facciano sempre maggior riferimento a formule matematiche per adattarsi a qualsiasi situazione e darsi una veste scientifica: "la maggior opera di economia del Novecento, la *Teoria generale* di Keynes (1936), su quasi 400 pagine contiene in tutto, appendici comprese, tre o quattro semplici equazioni [...].

autori hanno di risolvere lo stesso problema, cioè l'organizzazione del sistema di lotta al crimine. Come già mostrato, secondo von Mises un commissariato non può funzionare con le stesse regole economiche di un'azienda, ma ha criteri suoi propri, fondati su una gerarchia burocratica di comando. Simon si pone in una posizione intermedia: con la sua distinzione tra fini di un'organizzazione e mezzi per raggiungere tali fini, sembra suggerire che sia possibile gestire la burocrazia interna, cioè quella parte dell'organizzazione che non prende la decisione su quale sia il fine ma su quali mezzi usare per raggiungerlo, con criteri di efficienza validi anche per un'impresa di mercato. Come si è già tentato di mostrare, questa distinzione è molto fragile. Becker infine considera l'organizzazione contro il crimine esattamente come qualsiasi altra azienda: anche per essa si possono fare precisi calcoli di costo-benefici. All'interno di questo paradigma, quindi, non solo la burocrazia deve adeguarsi a criteri di efficienza, ma devono farlo anche gli stessi fini. Il fine migliore sarà in definitiva quello più efficiente, che dà maggior soddisfazione con il minor costo, tanto da poter affermare che "lo stato dovrebbe considerare anche la probabilità di condannare persone innocenti"²⁹. Se il rischio del criterio di efficienza di Simon era quello di fare divenire la burocrazia sempre più cieca verso i fini, cioè di non correggere ma di aumentare il male della burocrazia, intesa come una macchina-apparato fredda e distaccata dal mondo umano fatto di valori, con Becker l'intera società diventa una macchina burocratica fondata su rapporti di efficienza e di costo-benefici³⁰.

4. Burocrazia e potere

Volendo in questo paragrafo soffermare l'attenzione sul rapporto che la burocrazia ha con il potere e con la politica per gli autori fin qui esaminati, non si può prescindere dalle conclusioni a cui è giunto l'autore che ha svolto l'analisi principale su tale argomento, cioè Max Weber. Tali conclusioni saranno qui usate come reagente per esaminare le posizioni neoliberali. Per Weber la società borghese capitalista che si sviluppa in occidente è fondata su una razionalità formale – principio sia dell'organizzazione capitalista dell'attività economica sia del diritto sia della burocrazia – che permette di prevedere le azioni future³¹. La società capitalista

Nel 1980 gli articoli matematizzati erano saliti al 44 per cento, e le formule erano diventate assai più complesse. Al presente [2011] si stima che l'analoga quota sfiori il 90 per cento" (pp. 94 s.).

29 G. S. Becker, *op. cit.*, p. 454.

30 Probabilmente lo stesso Becker si rese conto dell'eccessiva 'freddezza' della sua teoria, soprattutto in riferimento alla tematica del matrimonio. Infatti in tale contesto Becker rivendica come caratteristica essenziale l'altruismo dei coniugi, sia fra di loro, sia rispetto alla prole. È proprio per questa concessione a sentimentalismi che Cigno crede che la sua teoria non sia corretta: "se Becker è da criticare, non è quindi certo per essere troppo 'economistico', come a prima vista potrebbe apparire, ma semmai per non esserlo abbastanza" (A. Cigno, *Introduzione*, in G. S. Becker, *op. cit.*, p. 20).

31 Seguendo Weber si capisce chiaramente che il male della burocrazia non è la sua inefficacia, poiché essa è scelta per la sua efficacia nel gestire gli affari rispetto ad altre forme di organiz-

si fonda sul binomio regolarità-prevedibilità. Per Weber, inoltre, “ogni potere si manifesta e funziona come amministrazione, e ogni amministrazione [...] richiede in qualche modo il potere”³². L’amministrazione burocratica realizza la forza della legalità³³, cioè quel potere impersonale fondato sulla legge. Questo potere impersonale della burocrazia ha un funzionamento preciso: tutte le azioni e le scelte del personale sono articolate da leggi e regolamenti impersonali (modificabili sì ma con procedure precise), i doveri e i compiti sono suddivisi e il personale ha qualifiche specifiche (il funzionario è un professionista). Oltre a ciò, a capo dell’apparato burocratico vi sono organi che non gli appartengono (governo, parlamento ecc.)³⁴. L’apparato burocratico così organizzato “è in grado di garantire precisione, rapidità, univocità, pubblicità degli atti, continuità, discrezione, ecc. in misura senza confronti superiore a quella consentita dalle forme collegiali o di uffici onorari”³⁵. Seguendo le analisi di Alexis de Tocqueville, Weber nota inoltre che nelle società democratiche industrializzate il ruolo dello Stato, invece di diminuire, come prevedevano i liberali, tende ad aumentare. L’organizzazione più appropriata in rapporto con le nuove funzioni che lo Stato si trova a coprire non può che essere quella burocratica: essa è la più efficiente per tali funzioni e garantisce quel grado di impersonalità necessario affinché il potere dello Stato democratico resti nelle mani dei cittadini³⁶. L’organizzazione burocratica presenta però alcune insidie rispetto al potere: può infatti usurpare il potere che spetta al parlamento. Occorre allora “fare in modo che l’apparato burocratico o, meglio, i suoi vertici, non si sostituiscano ai rappresentanti politici della nazione nell’elaborazione degli obiettivi strategici di governo”³⁷: si tratta – osserva Pier Paolo Portinaro – di “un problema complesso ma risolubile di ingegneria costituzionale”³⁸. Inoltre Weber è convinto che “l’espansione della burocrazia statale trova un contrappeso nel rafforzamento dei gruppi di potere dell’economia privata”³⁹. Sono la Costituzione, il diritto e l’economia, con le sue pressioni sulla politica, che possono limitare il potere della burocrazia. Ma ciò per Weber in fondo non è ancora sufficiente: come si è già detto, diritto, economia e burocrazia sono infatti accomunate da una razionalità

zazione, ma il fatto che il suo operare è distante dalle esigenze della vita sociale. La burocrazia vista dall’interno è una macchina efficiente, vista dall’esterno invece può sembrare una macchina gigantesca e inoperosa in quanto non risponde alle esigenze umane.

32 M. Weber, *Economia e società* (1922), tr. it. di T. Bagiotti, F. Casabianca e P. Rossi, 4 voll., Milano, Edizioni di Comunità, 1961, vol. II, p. 250.

33 Ricordiamo che per Weber i poteri legittimi sono tre: il potere tradizionale, il potere carismatico e il potere legale, legittimati rispettivamente da tradizione, carisma personale e legge.

34 Per le caratteristiche dell’apparato burocratico si è fatto riferimento a F. Ferraresi, A. Spreafico, *Il dibattito sulla burocrazia nella tradizione weberiana ed in quella marxista*, in “Studi di Sociologia”, XIII (1975), fasc. 3/4, pp. 189-232.

35 Ivi, p. 201.

36 Si ricordi che per Weber l’organizzazione burocratica nello Stato democratico non riguarda solo i suoi uffici, ma anche i partiti stessi.

37 P. P. Portinaro, *Max Weber. La democrazia come problema e la burocrazia come destino*, Milano, Franco Angeli, 1987, p. 57.

38 *Ibidem*.

39 *Ibidem*.

formale (strumentale), fredda rispetto ai valori posti dalla razionalità materiale, solo la grande personalità del leader carismatico può salvare la democrazia dalla gabbia della servitù materialista che resta il destino dell'umanità burocratizzata. La burocrazia, insomma,

lavora per creare la gabbia di quella servitù del futuro in cui forse gli uomini, come i fellah dell'antico Egitto, saranno costretti impotenti ad adattarsi, se per essi un'amministrazione burocratica e un sistema burocratico di provvidenze, che siano buoni sul piano puramente tecnico, e cioè razionali, sono il valore unico e supremo che deve decidere del modo di condurre i loro affari⁴⁰.

Le analisi di von Mises, similmente a Weber, lo portano a vedere nell'organizzazione amministrativa burocratica un rischio per la democrazia. Infatti, come per Weber, uno dei pericoli è rappresentato secondo von Mises dal caso in cui l'alto funzionario prenda decisioni che spetterebbero agli organi legislativi⁴¹. Questo è sempre più possibile in uno Stato che intervenga massicciamente nel mercato in quanto, dovendo aumentare le sue agenzie di controllo, è sempre più probabile che i funzionari approfittino del potere dato loro. Von Mises rintraccia un'altra influenza che la crescita spropositata dell'apparato burocratico può esercitare sulla democrazia, influenza che deriva dal fatto che tutti gli impiegati dell'apparato burocratico sono anche elettori: se il loro numero è molto elevato, nessuna organizzazione politica può fare a meno del loro appoggio, con il risultato che tutti i partiti politici cercano di ingraziarseli favorendoli a scapito del resto della popolazione (cioè, secondo von Mises, la parte produttiva, i cittadini della democrazia economica)⁴². Per superare questi ostacoli che la burocrazia può creare alla democrazia, la soluzione per von Mises è da una parte, come già suggerito da Weber, quella di vedere negli interessi particolari della grande industria la contropinta alla burocratizzazione, dall'altra quella di cercare di contenere l'accrescimento dell'apparato burocratico limitando l'intervento e la gestione burocratica a ciò che è veramente necessario. Non è chiaro, però, se per esempio istruzione e assistenza medica debbano avere una gestione d'impresa o no. Infatti gli esempi che von Mises riporta contro il criterio di efficienza del mercato all'interno dell'organizzazione burocratica provengono spesso da questi campi, mentre altrove egli critica la mentalità europea ritenendola incapace di concepire un'istruzione e una assistenza sanitaria privatizzate.

Il rapporto tra l'amministrazione pubblica, il burocrate e il potere non è invece un argomento particolarmente trattato da Simon né tantomeno da Becker. Le uniche considerazioni di Simon riguardano il fatto che i valori che guidano l'organizzazione amministrativa devono essere decisi da altri e non dai dirigenti dell'organizzazione stessa. Analizzando la politica nella sua teoria dell'organizzazione, Simon dichiara che "si potrebbero chiamare 'politica legislativa' le premesse

40 M. Weber, *op. cit.*, vol. II, p. 714.

41 Accenniamo al fatto che né Weber né von Mises, ma nemmeno Simon, analizzano la particolare forma di potere che detiene la burocrazia, cioè un potere negativo, ma considerano sempre il caso di una burocrazia che vuole sostituirsi al potere positivo proprio del legislatore.

42 Cfr. von Mises, *op. cit.*, pp. 103-106.

etiche dell'attività dei dirigenti, 'politica aziendale' le norme generali di natura non etica stabilite dai dirigenti di grado più elevato, e 'politica spicciola' (norme di lavoro) le altre norme⁴³. Tale distinzione netta tra le varie politiche misconosce quella che è in fondo la realtà dei rapporti tra amministrazione e politica in favore di un'idilliaca, ma allo stesso tempo illusoria, dicotomia⁴⁴. In Becker le considerazioni sul rapporto tra il politico e l'organizzazione di una qualsiasi attività sono orientate a mostrare come sia l'attività politica sia qualsiasi altra forma di attività debbano essere guidate dal principio di razionalità economica⁴⁵. Così facendo, non ci possono essere contrasti tra un'organizzazione burocratica e lo Stato: entrambi sono diretti dallo stesso principio di efficienza economica. Non è più possibile che la burocrazia estenda il proprio potere a fattori che riguardano le scelte dello Stato, in quanto lo Stato, svuotato da valori morali in favore del valore economico dell'efficienza, non può che scegliere ciò che anche la burocrazia vorrebbe. La gabbia di servitù profetizzata da Weber trova la sua realizzazione nella ragione economica strumentale neoliberista.

5. Università e burocrazia

Per semplicità e comodità possiamo dire che sono due i compiti che la burocrazia odierna svolge all'interno dell'amministrazione dell'università⁴⁶: da una parte ha quello di organizzare i corsi all'interno dei singoli dipartimenti, di trovare le aule, di controllare la compilazione dei piani carriera e via dicendo, dall'altra ha quello di valutare, sia in ambito didattico che di ricerca, l'efficienza dell'operato dell'organizzazione stessa, di coloro che ne fanno parte, così da poter richiedere nuovi fondi e pianificare il futuro⁴⁷. La prima attività della burocrazia universitaria è sempre esistita; a riprova di ciò si può leggere la lettera che Hegel invia a Paulus nel 1816, quando viene chiamato alla cattedra di filosofia dell'università di Heidelberg, lettera in cui lo stesso Hegel si informa sull'orario delle lezioni, sulle aule e su altri aspetti di natura pratica⁴⁸. La seconda attività, invece, diventa essenziale quando l'università si deve adeguare al paradigma neoliberale. L'università, come

43 H. A. Simon, *op. cit.*, p. 117.

44 Cfr. G. Freddi, *L'analisi comparata di sistemi burocratici pubblici*, Milano, Giuffrè, 1968.

45 Cfr. G. Leghissa, *op. cit.*, pp. 29-66.

46 Nel presente saggio non si tratta dei rapporti diretti del mondo universitario con la politica e con il potere: a tale riguardo si rimanda per il caso italiano a P. P. Giglioli, *Baroni e burocrati: il ceto accademico italiano*, Bologna, il Mulino, 1979, mentre per la situazione francese a P. Bourdieu, *Homo academicus* (1984), tr. it. di A. De Feo, Bari, Dedalo, 2013.

47 Per una lettura favorevole ai criteri di valutazione si rimanda a D. Marconi, *Sulla valutazione della ricerca in area umanistica, e in particolare in filosofia*, in "Iride. Filosofia e discussione pubblica", XXV (2012), n. 3, pp. 451-474. Per una critica di tali criteri cfr. invece A. Banfi, G. De Nicolao, *Valutare senza sapere. Come salvare la valutazione della ricerca in Italia da chi pretende di usarla senza conoscerla*, in "aut aut", 2013, n. 360, pp. 43-68.

48 In G. W. F. Hegel, *Lettere*, tr. it. di P. Manganaro e V. Spada, Roma-Bari, Laterza, 1972, pp. 177-179.

qualsiasi altra attività umana direbbe Becker, si ritrova a dover agire partendo da una scarsità di risorse, e quindi anch'essa può, o meglio deve, beneficiare dell'approccio economico di costi-benefici. Inoltre l'università, come direbbe Simon, è un'organizzazione articolata e complessa, e come ogni organizzazione deve essere amministrata con criteri di efficienza. Partendo da questi presupposti, l'università riceverà i fondi in base alla propria efficienza, la quale deve essere valutata uscendo dall'autoreferenzialità del mondo accademico. La bontà di una università sarà cioè decisa non da criteri suoi interni, ma dal criterio unico del mercato: l'efficienza. L'università per essere efficiente si deve integrare nel mercato, non è produttivo considerarla un'isola felice con regole sue proprie. Per integrarsi al mercato essa deve sia produrre le merci che il mercato richiede, sia adeguare il suo funzionamento interno ai criteri di mercato. Il ruolo dell'istruzione universitaria non è più né formare buoni cittadini, né formare una élite culturale, ma aumentare il capitale umano, cioè le possibilità di produttività del singolo. Questo nuovo ruolo dell'università è la diretta conseguenza di quella politica neoliberale fondata sull'inesistenza della società a favore dell'esistenza degli individui. Non ha senso formare cittadini o élite in quanto non esiste la società, ha invece senso formare individui-produttori. L'università sarà quindi valutata e premiata per la sua capacità di produrre merci spendibili nel mercato del lavoro. L'università che non produce tali merci è un ramo secco, non produttivo, che quindi va tagliato⁴⁹. La valutazione dell'università⁵⁰ – che come ogni valutazione è fondata su valori, in questo caso specifico su valori di mercato – diviene, scrive Valeria Pinto, “un efficacissimo strumento di direzione e trasformazione della realtà”⁵¹. Il ruolo sempre più decisivo della valutazione all'interno dell'università avvera una delle situazioni negative che Simon aveva sottolineato, cioè la sostituzione dei fini morali e sociali dell'università con il raggiungimento degli indici di valutazione. La valutazione è essenziale all'interno della burocrazia universitaria odierna non solo perché è grazie a essa che si possono pianificare quelli che saranno gli insegnamenti-merci da produrre nel futuro, ma soprattutto perché permette l'uso della ragione strumentale anche nella scelta dei fini. L'organizzazione burocratica dell'università, se fosse priva della valutazione, potrebbe utilizzare la ragione strumentale per organizzare in maniera più efficace le proprie strutture, ma senza intaccare i fini che tali strutture devono avere (come avveniva all'interno dell'università moderna). Il cambiamento rilevante dell'università all'interno del paradigma neoliberale è che anche i fini

49 Sul rapporto tra Stato e università cfr. P. Sloterdijk, *Devi cambiare la tua vita. Sull'antropotecnica* (2009), tr. it. di S. Franchini, Milano, Raffaello Cortina, 2010, pp. 427-429, in cui l'autore mostra come da sempre lo Stato cerchi di limitare l'autonomia dell'università per motivi di ragion di Stato.

50 Altro problema, qui non considerato, è quello posto dalla valutazione praticata essenzialmente con programmi elettronici cfr. B. D. Mittelstadt, P. Allo, M. Taddeo, S. Wachter, L. Floridi, *The Ethics of Algorithms: Mapping the debate*, in “Big Data & Society”, July-December, 2016, pp. 1-21, disponibile su <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2053951716679679> (consultato in data 15 marzo 2017).

51 V. Pinto, *Valutare e punire. Una critica della cultura della valutazione*, Napoli, Cronopio, 2012, p. 37.

sono decisi da una ragione strumentale e tale scarto è possibile grazie all'apparato burocratico di valutazione. Si è venuta così a formare, osserva Roberto Ciccarelli, "una 'burocrazia imprenditoriale', basata sulla rendicontazione contabile, che distorce gravemente la vita produttiva e pubblica"⁵². Anche l'università si deve adeguare all'utilizzo della sola ragione strumentale per ogni sua attività, sottostando al principio dell'*accountability*, quale unico criterio in grado di determinare quanto è efficiente una scelta⁵³. L'università deve rientrare in quella gigantesca macchina burocratica che il mondo guidato dall'efficienza e dal rapporto costo-benefici è diventato. Tale grande macchina, come tutte le burocrazie, appare efficiente e assolutamente necessaria vista dal suo interno. Se le burocrazie della maggior parte del ventesimo secolo erano oggetto di critica, era perché il loro funzionamento, la loro efficienza interna, sembrava contraria ai fini della società o del singolo individuo; ora tale punto di vista non sembra più proponibile. L'appiattimento di qualsiasi tipo di razionalità sulla razionalità strumentale economica non rende più possibile il conflitto tra valori e scopi che stanno alla base della politica democratica. Non sono insomma più possibili dibattiti su come governare le vite e le condivisioni di scelte in merito a ciò, in quanto esiste solo un governo esatto guidato da un valore assoluto: l'efficienza economica.

6. Università fuori mercato

Già in tempi non sospetti, nel 1979, Jean-François Lyotard nel suo celebre testo *La condition postmoderne*⁵⁴ metteva in evidenza come il sapere sarebbe sempre più diventato un prodotto che deve essere venduto, una merce tra le merci. Egli però aveva colto anche un'altra conseguenza dei cambiamenti che stavano avvenendo all'interno delle scienze, in particolare per quel che riguarda l'aspetto della legittimazione, in quanto essa

in materia di giustizia e di verità scientifica consisterebbe nella ottimizzazione delle prestazioni del sistema, nell'efficacia. L'applicazione di questo criterio a tutti i nostri giochi non è disgiunta da certi effetti terroristici, velati o espliciti: siate operativi, cioè commensurabili, o sparite⁵⁵.

L'efficienza, usata come criterio non di progresso del funzionamento ma come criterio di legittimazione, è terroristica. Questa è la situazione a cui si è giunti all'interno del paradigma neoliberale, dove il criterio di efficienza, come un'enor-

⁵² R. Ciccarelli, *La bolla formativa è esplosa. Educazione, disciplinamento e crisi del soggetto imprenditore*, in "aut aut", 2013, n. 360, p. 142.

⁵³ Cfr. F. Coin, *La valutazione dell'utilità e l'utilità della valutazione*, in "aut aut", 2013, n. 360, pp. 109-123, in cui si mette in evidenza anche la rilevanza del rapporto tra valutazione e meritocrazia.

⁵⁴ J.-F. Lyotard, *La condizione postmoderna. Rapporto sul sapere* (1979), tr. it. di C. Formenti, Milano, Feltrinelli, 2004¹⁴.

⁵⁵ Ivi, p. 7.

me e appunto efficacissima macchina burocratica, guida qualsiasi scelta. Ciò che contraddistingue la situazione creata dall'ideologia neoliberale non consiste peraltro nel far credere che il mercato sia nella natura del soggetto o che il mercato sia qualcosa di naturale⁵⁶, come ha ben mostrato Foucault. E nemmeno il progetto neoliberista realizzato è fondato su un mercato regolato sul principio formalizzante della concorrenza⁵⁷. Come già riconoscevano gli ordoliberali, infatti, il piano giuridico non è una sovrastruttura del piano economico, ma entrambe si pongono sullo stesso livello: non esiste il Capitalismo ma esistono più forme di capitalismo economico-istituzionale⁵⁸. Il capitalismo economico-istituzionale che si è venuto a formare dagli anni '80 e perdura fino ai nostri giorni è sempre più un capitalismo formato da grandi oligopoli e monopoli permessi proprio da quello Stato che avrebbe dovuto legiferare sotto l'influsso del principio formalizzante della concorrenza. Diversamente dai risultati prodotti dal principio della concorrenza, l'altro principio teorico elaborato dai neoliberali (soprattutto da quelli americani, ma anche da figure di spicco europee come Friedrich August von Hayek⁵⁹), ovvero quello della superiorità della ragione strumentale-economica, ha avuto sviluppo e successo tanto da contraddistinguere il neoliberalismo odierno⁶⁰. È la razionalità strumentale-economica, fondata sul rapporto costo-benefici, quindi sull'efficienza, che guida le scelte tanto dello Stato quanto soprattutto degli individui. Anche la situazione in cui si trova l'università dimostra qual è il carattere reale del neoliberalismo. Intento delle ultime riforme universitarie è mettere le università in concorrenza le une con le altre affinché producano il miglior risultato possibile: questa concorrenza, però, è immediatamente paralizzata dalla distribuzione dei fondi che fa nascere il cosiddetto "effetto san Matteo"⁶¹. Il principio a cui deve sottomettersi l'università è quello imposto dalla ragione strumentale, cioè l'efficienza, non solo nel processo di creazione del prodotto ma anche nel prodotto stesso. Il conformarsi dell'università al modello economico aziendalista non è un segno della sua vitalità, del suo sapersi adattare, ma un annuncio della sua morte⁶².

56 Di tale avviso è per esempio F. Jameson, *Postmodernism, or The Cultural Logic of Late Capitalism*, Durham, Duke University Press, 1991.

57 Come mostra L. Gallino, *op. cit.*, il capitalismo odierno si contraddistingue perché gran parte del valore è prodotto dalla finanza e da organizzazioni che fanno enormi rendite grazie alla loro posizione dominante. Questo comporta che il valore deriva non più dalla produzione, ma dall'estrazione.

58 Cfr. M. Foucault, *op. cit.*, pp. 136-140.

59 In nota si ricorda l'ambiguità della posizione di tale pensatore, il cui pensiero è a volte accostato al pensiero liberale classico e altre, invece, no. Si confronti J. Gray, *Hayek on Liberty*, Oxford, Routledge, 1984; C. M. Hoy, *A Philosophy of Individual Freedom: the Political Thought of F. A. Hayek*, Westport (CT), Greenwood Press, 1984; C. Kukathas, *Hayek and Modern Liberalism*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

60 Cfr. a questo proposito M. Sandel, *Quello che i soldi non possono comprare. I limiti morali del mercato* (2012), tr. it. di C. Del Bò, Milano, Feltrinelli, 2013.

61 "Perché a chiunque ha, sarà dato e sarà nell'abbondanza; ma a chi non ha, sarà tolto anche quello che ha" (Mt, 25, 29).

62 Cfr. in tal senso E. Morin, *La testa ben fatta. Riforma dell'insegnamento e riforma del pensiero* (1999), tr. it. di S. Lazzari, Milano, Raffaello Cortina, 2000.

Se la burocrazia, come ha mostrato Weber, è quell'amministrazione che si rivela più efficiente proprio perché disinteressata a qualsiasi fine (morale, religioso, sociale ecc.) ma interessata solamente al suo funzionamento procedurale, le nostre stesse vite, se guidate dalla ragione strumentale-economica dell'efficienza, da questa ragione cieca verso qualsiasi fine che non sia il migliore sotto il calcolo costo-benefici⁶³, fanno parte della macchina burocratica. Tale macchina funziona perché controlla l'agire di tutte le sue parti e annienta qualsiasi spazio di inventiva. Compito dell'università⁶⁴, allora, e principalmente delle facoltà umanistiche, non è di adeguarsi al mercato ma di creare spazi⁶⁵ e di pensare, come ha provato a fare lo stesso Foucault, forme di soggettività che permettano di uscire dalla macchina burocratica. Tali forme di soggettività possono partire dalla difesa di quella ricerca disinteressata ritenuta truffaldina e dalle pratiche a essa connessa.

63 Cfr. B. Russell, *Elogio dell'ozio* (1935), tr. it. di E. Marpicati, Milano, Longanesi, 1963.

64 Cfr. J. C. De Martin, *Università futura. Tra democrazia e bit*, Torino, Codice, 2017.

65 Cfr. J. Derrida, *L'université sans condition*, Paris, Édition Galilée, 2001; tr. it. di G. Berto, in J. Derrida, P. A. Rovatti, *op. cit.*, pp. 15 ss, in cui definisce il luogo dell'università come una cittadella.