

Giovanni Messina

*Tra eccezione e governance: una forma di governamentalità*

1. *Una fotografia del presente*

Ci pare che sia fecondo considerare gli eventi degli ultimi anni attraverso due fenomeniche, con uno sguardo d'insieme, consentono di cogliere i tratti più significativi della condizione politica (istituzionale) e sociale in cui ci troviamo. Il primo è quello dell'emergenza, della tempeste da 'stato d'eccezione'. L'emergenzialità è infatti la situazione costante dell'azione di governo così come della vita di relazione che conduciamo. Dagli eventi terribili del Settembre 2001 il mondo sembra non esser più uscito dalla condizione di necessità e urgenza, che è passata dalla 'guerra al terrore' (da qualcuno definita con un *lapsus* rivelatore 'giustizial/guerra infinita') alla tempesta finanziaria del 2008, senza perdere il fattore della minaccia (emergenza) terroristica come tonalità di fondo della convivenza politica<sup>1</sup>. Si tratta di una condizione che è continuamente chiamata in questi anni a giustificare le decisioni dei governi e l'azione amministrativa, riducendo in un modo o nell'altro gli spazi di discussione e di confronto, così come di critica ovviamente, e, quindi, compromettendo non poco quel carattere essenziale delle collettività che si dicono democratiche e che fa perno sull' 'uso pubblico della ragione' di kantiana ascendenza<sup>2</sup>. Il secondo elemento che caratterizza gli ultimi decenni della storia giuridico-

<sup>1</sup> Una serrata ricostruzione delle questioni scaturite dagli attentati dell'11.09.2001 si trova in J.L. GORDILLO, *Leviatán sin bridas. Sobre la demolición controlada de las instituciones mentales que limitan el uso estatal de la fuerza*, in J.A. Estévez Araújo (edición de), *El libro de los deberes*, Editorial Trotta, Madrid 2013.

<sup>2</sup> Il concetto è stato imposto nuovamente nel dibattito filosofico politico da John Rawls; per es. in *The Idea of Public Reason*, in J. Bohman e W. Rehg (edited by), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, The Mit Press, Cambridge-London 1997. Sulla ferita inferta alla discussione pubblica e, per ciò, al nocciolo della vita democratica negli Stati Uniti d'America in seguito agli attentati dell'11 Settembre si deve leggere il libro con cui è intervenuto Ronald Dworkin, a presidio dei valori liberali e democratici della convivenza; *Is Democracy Possible Here? Principles for A New Political Debate*, Princeton University Press, Princeton 2006.

istituzionale è quello della dispersione del potere politico e normativo; come crescente inefficacia degli organismi politico-amministrativi degli apparati statali, mancanza di autonomia politica degli Stati rispetto a organismi sovranazionali, depotenziamento delle istituzioni della democrazia formale (rappresentativa e parlamentare) e, allo stesso tempo, affermazione di prassi decisionali nelle quali protagonisti sono spesso soggetti non statali, pubblici e privati, ai quali poteri decisionali sarebbero stati delegati dai processi di decentramento che hanno determinato la fine della centralità politica e giuridica degli ordinamenti nazionali. Processi causati dalla dinamica della cosiddetta 'globalizzazione', cioè dall'incremento dell'integrazione tra i sistemi economici e giuridici nazionali e locali. Processi che conosciamo attraverso le espressioni 'fine della sovranità nazionale', 'declino dello Stato' e così via<sup>3</sup>.

Al complesso di pratiche, modalità, procedure che in questi anni, a seguito delle spinte all'integrazione planetaria, si sono affermate come processi decisionali e regolativi la scienza politica ha dato il nome di 'governance'. Un concetto contenitore utilizzato per nominare fenomeni sovranazionali ma anche locali, la cui caratteristica è che il cardine dell'azione di governo non risulta più un organo dell'apparato statale (un ente governativo) ma un 'intreccio' di relazioni tra più attori pubblici e privati dalle cui interrelazioni non gerarchiche e riflessive (nelle quali, cioè, la decisione si presenta come tendenzialmente revocabile e, comunque, frutto di uno scambio aperto e 'orizzontale') scaturirebbero le decisioni politicamente e normativamente incisive<sup>4</sup>. Questi due elementi, sinteticamente descritti, che coincidono con due categorie fondamentali del discorso pubblico e della teoria politica contemporanei, *governance*, per l'appunto e 'stato d'eccezione', sono connessi, è questa l'ipotesi che si avanza in queste pagine, nel delineare i connotati politici istituzionali giuridici delle società in cui viviamo e, per questo, afferrarli nella loro stretta solidarietà permette di comprendere meglio i significati politici e le conseguenze sulla vita delle persone dei processi che dominano le nostre collettività.

---

<sup>3</sup> La bibliografia è sterminata per cui indichiamo qui solo P. BARCELLONA, *Il declino dello Stato. Riflessione di fine secolo sulla crisi del progetto moderno*, Edizioni Dedalo, Bari 1998 e S. STRANGE, *The Retreat of the State*, Cambridge University Press, Cambridge 1997.

<sup>4</sup> Per un primo approccio si possono leggere A.M. KJAER, *Governance*, Polity Press, Cambridge 2004-2006; P. MOREAU DEFARGES, *La gouvernance*, Presses Universitaires de France, Paris 2003-2008; A. Palumbo e S. Vaccaro (a cura di), *Governance. Teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*, Mimesis, Milano 2007.

## 2. Una forma di governamentalità

Si tratta di due fenomeni che sembrerebbero intimamente in contraddizione, perché la logica dell'emergenza sembra implicare una dinamica di accentramento dei poteri e di concentrazione delle attività normative, rispetto alle quali il concetto di stato d'eccezione è proprio categoria icaistica<sup>5</sup>, mentre i fenomeni di *governance* sono la manifestazione di una tendenza al decentramento e allo spiazamento delle istituzioni che tradizionalmente sono state detentrici delle attribuzioni necessarie nelle situazioni d'emergenza, cioè le istituzioni statali. Nonostante nel contesto della lotta al terrore che inquieta i nostri giorni l'inclinazione alla spoliazione di attribuzioni politiche dello Stato è sembrata subire una battuta d'arresto, con il ritorno della primazia degli apparati (militari e di sicurezza) della forza statale. Nonostante il tema dell'emergenza (e dell'insicurezza) sia in controtendenza rispetto alla irenica espansione planetaria dei meccanismi della concorrenza capitalistica, della libera circolazione delle imprese, dei capitali e delle persone in cerca di luoghi dove poter vivere mettendo a disposizione la propria forza lavoro. L'ipotesi che qui si vuole argomentare – sebbene solo sinteticamente, poiché senza dubbio ogni passaggio di questa ricostruzione merita un'analisi più approfondita – è che la retorica dell'emergenza e quella della *governance* facciano parte di un complesso politico, empirico e teorico, che connota le dinamiche istituzionali e sociali prevalenti degli ultimi decenni. Questo connubio, tra due dispositivi politici apparentemente incompatibili, può essere inquadrato come una forma di 'governamentalità', seguendo il lessico foucaultiano, e ancor meglio compreso facendo ricorso alla categoria di 'ragion di Stato', così come suggerito dai lavori di Alessandro Arienzo e Gianfranco Borrelli<sup>6</sup>. Il ricorso al concetto di 'ragion di Stato', una vecchia categoria del pensiero politico, in quanto forma specifica della tendenza alla conservazione politica, consente di interpretare i processi contemporanei come modalità attuale di svolgimento di logiche che sono essenziali nell'esperienza degli ultimi secoli, che possiamo chiamare, seguendo una lunga tradizione, Modernità politica<sup>7</sup>. Come si dirà un po' più avanti, la risorsa di legittimità per l'azione di governo che la condizione di eccezionalità costituisce

<sup>5</sup> Al di là della classica concettualizzazione schmittiana, uno dei libri che ha rimesso al centro della discussione filosofica il tema dello stato d'eccezione è quello di G. AGAMBEN, *Stato d'eccezione: homo sacer II*, Bollati-Boringhieri, Torino 2003.

<sup>6</sup> A. ARIENZO, G. BORRELLI, *Emergenze democratiche. Ragion di stato, governance, governamentalità*, Gianni editore, Napoli 2011.

<sup>7</sup> Cfr. C. GALLI, *Modernità. Categorie e profili critici*, il Mulino, Bologna 1988.

ha consentito di affrontare le inefficienze e le ambiguità delle nuove modalità di organizzazione che seguono il depotenziamento degli ordinamenti statali, nell'obiettivo di assecondare la diffusione delle dinamiche imprenditoriali di accumulazione di profitti e di riorganizzazione delle attività produttive in tutto il pianeta, costituendo quindi una cornice per il mantenimento (malgrado la crescente conflittualità sociale) di un ordine mondiale della convivenza che ha al suo centro valoriale e organizzativo i principi dell'economia di mercato capitalistico e l'etica della libertà individuale come auto-organizzazione e auto-valorizzazione del singolo. In ultimo, le conseguenze che riteniamo di poter ricondurre al combinato disposto di logica d'emergenza e di diffusione di politiche di *governance* sono certamente relative a quella, oggi generalmente avvertita, crisi della democrazia che affligge le nostre collettività. Quelle collettività nelle quali si è coltivata la convinzione (forse dovremmo dire la pretesa) di costituire l'incarnazione più vicina all'ideale democratico che mai la Storia umana abbia sperimentato (sebbene con molte imperfezioni e carenze)<sup>8</sup>.

Il dibattito sulla democraticità delle nostre società, a fronte di un crescente sentimento collettivo di distanza tra amministratori/governanti e cittadini, si è intensificato a causa della maniera con cui i governi (eterodiretti spesso da organismi internazionali) hanno affrontato la turbolenza economica che ha investito l'intera economia mondiale. Dinanzi a politiche economiche e fiscali che hanno tenuto poco conto delle esigenze della comunità, dinanzi alla reiterazione di decisioni che hanno determinato in questi anni costantemente una ripartizione della ricchezza e delle risorse favorevole ai cittadini più ricchi e svantaggiosa per il resto della popolazione, soprattutto per i più poveri, la teoria sociale si sta trovando sempre più impegnata nella riflessione sulla degenerazione delle società liberaldemocratiche in senso antidemocratico<sup>9</sup>. Sebbene la questione dell'insufficienza delle istituzioni democratiche rappresentative e delle aporie insuperabili della teoria e della pratica democratica siano state oggetto di riflessione di alcuni tra i teorici più autorevoli sin dal primo Novecento<sup>10</sup>, il tema dell'inadeguatezza della democrazia rappresentativa

---

<sup>8</sup> Esempari dello sforzo che la teoria politica sta dispiegando sul tema della democrazia contemporanea i libri recenti di due studiose italiane: M. LALATTA COSTERBOSA, *La democrazia assediata. Saggio sui principi e sulla loro violazione*, DeriveApprodi, Roma 2014 e N. URBINATI, *Democrazia sfigurata. Il popolo fra opinione e verità*, Università Bocconi Editore, Milano 2014.

<sup>9</sup> L. GALLINO, *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, Torino 2013.

<sup>10</sup> Due classici che riassumono la riflessione novecentesca sono N. BOBBIO, *Il futuro della*

e dell'architettura giuridico-istituzionale con la quale si è organizzata la partecipazione democratica dalla metà del Novecento è stato posto con forza, prima dell'attuale attenzione, nella cornice analitica e concettuale nella quale si è venuto affermando, con rapida forza, l'uso del concetto di *governance*. Le difficoltà della democrazia parlamentare e del meccanismo della rappresentanza nel realizzare la mediazione tra popolo e istituzioni politiche, sono state tematizzate come conseguenza dei processi di globalizzazione che, secondo l'interpretazione dominante, avrebbero causato la graduale perdita di potere delle istituzioni nazionali, a causa della accelerazione delle connessioni tra gli attori economici e dei flussi di capitali, così come dell'intensificazione di vincoli giuridici tra ordinamenti nazionali in seguito alla costruzione di spazi istituzionali sovranazionali. Questi eventi sul piano mondiale hanno provocato un conseguente dislocamento del potere decisionale dalle sedi statali alle sedi extranazionali e, soprattutto, l'inedito fenomeno della rilevanza di attori privati nella definizione di decisioni politiche, attraverso il coinvolgimento nei momenti deliberativi e nella definizione di profili normativi. Per cogliere la varietà di codesti fenomeni la teoria ha rapidamente acquisito il termine *governance* come concetto indicatore di una nuova modalità della politica e della produzione di decisioni vincolanti e di norme giuridiche. L'utilizzo del concetto di *governance*, infatti, si è diffuso rapidamente a partire dall'inizio degli scorsi anni '90, per designare pratiche di definizione di politiche o anche di norme giuridiche che scavalcano gli organi statali e vedono come protagonisti enti internazionali, attori non pubblici, come associazioni e organizzazioni umanitarie o attori economici, imprese e associazioni rappresentanti di interessi. Naturalmente, gli Stati non vengono espunti da questa trama di relazioni ma non si presentano più come gli unici attori e non agiscono, secondo la ricostruzione che sostiene l'affermarsi di tali processi, in posizione di superiorità rispetto ai soggetti privati bensì su un piano di parità, di 'orizzontalità'<sup>11</sup>.

### 3. Le politiche di governance

La *governance* viene presentata come nuovo modello delle prassi di democrazia, Einaudi, Torino 1984 e R.A. DAHL, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven 1989.

<sup>11</sup> In questi termini viene impostato il tema in J.N. Rosenau e E.O. Czempiel (edited by), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1992.

governo e di amministrazione che emerge dalla spontanea trasformazione delle relazioni sociali economiche e istituzionali causata dagli imperativi dell'economia e perciò, in quanto parte dell'inarrestabile flusso dell'integrazione planetaria, essa assume i contorni, si potrebbe dire, della struttura politica della globalizzazione. Il ricorso alla parola *governance* si spiega come il riutilizzo di una vecchia categoria – che nella storia del pensiero politico era stata utilizzata come declinazione dell'idea di governo – con una accezione diversa e, soprattutto, con una connotazione teorico-politica originale che aspira a costituire una modalità più democratica e allo stesso tempo efficace di governo. Il concetto in questi termini viene elaborato in seno alle attività delle Nazioni Unite, da una speciale commissione *ad hoc* che ne delinea così lo statuto di modello verso cui tendere (la *Global Governance*)<sup>12</sup>, riprendendo il lessico adoperato nei documenti di due organismi importanti nell'architettura internazionale, il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale e proponendo il concetto di *governance* come un'idea al passo con le trasformazioni planetarie e con l'ambizione di rappresentare un passaggio istituzionale verso maggiore partecipazione democratica (degli attori della 'società civile') nella definizione di risoluzioni amministrative e normative. Dopo il documento della commissione dell'ONU l'idea diviene rapidamente punto di riferimento di molti lavori teorici che la identificano spesso con il concetto di democrazia partecipativa (nell'accezione polemica verso la democrazia rappresentativa) e come panacea del cosiddetto *deficit* di democrazia di cui le istituzioni rappresentative statuali sono afflitte<sup>13</sup>, sia per le incrostazioni proprie del meccanismo rappresentativo sia per l'inefficacia che le autorità statali mostrano rispetto alla fenomenologia dei flussi planetari<sup>14</sup>. Le differenti esperienze che possono essere ricondotte al concetto di *governance* sono perciò accomunate dalla caratteristica di essere emerse a seguito dei mutamenti determinati dalla messa in discussione della centralità degli apparati statali nel produrre norme giuridiche, nel determinare assetti politici e sociali e nella capacità di indirizzare e limitare i flussi commerciali. Si tratta di trasformazioni che sono state spiegate in quanto provocate dallo sfaldamento degli ordini politici statali sotto le dinamiche incontenibili

---

<sup>12</sup> Lo speciale organo istituito dall'ONU è la Commission on Global Governance, che produsse il documento *Our Global Neighborhood*, edito dalla Oxford University Press nel 1995.

<sup>13</sup> P. CALAME, *La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance*, Descartes & Cie, éditions Charles Léopold Mayer, Paris 2003.

<sup>14</sup> Insiste su questo aspetto Maria Rosaria Ferrarese in *La governance tra politica e diritto*, il Mulino, Bologna 2010.

dei meccanismi del mercato e della concorrenza imprenditoriale. Dentro questa corrente, alla crisi dello Stato sarebbe corrisposta l'affermazione di sistemi di governo dei flussi planetari che aderiscono alle caratteristiche delle relazioni che li connotano, per cui le relazioni e le attività di *governance* consistono in negoziazioni tra soggetti pubblici e privati tendenzialmente rivedibili e con effetti regolativi meno vincolanti e definiti di quelli che sono tipici della normatività statale e dell'azione di governo tradizionale (del *government*). Ciò che deve esser sottolineato è che questi fenomeni sono stati descritti e teorizzati come parte di quei cambiamenti che hanno modificato la scena politica giuridica sociale e culturale negli ultimi decenni in seguito a spinte inarrestabili e prevalentemente riconducibili alla dimensione economica. Le varie esperienze indicate come *governance* sono state spiegate come processi reali determinati da mutamenti 'oggettivi' e non a caso, così come per molti anni e in parte ancora oggi, descritti come eventi 'spontanei' o rispondenti a leggi incontestabili che starebbero spingendo le relazioni umane verso una trama cosmopolitica; foriera di maggior benessere per l'umanità nel suo complesso. Di questo racconto la *governance* è stata la faccia politico-istituzionale che ha subito uno sfregio dagli attentati alle Twin Towers. Con la campagna militare contro il terrorismo il discorso irenico e ottimista che aveva contrassegnato il dopo 1989 ha stentato a rimanere in piedi ed è ritornato sulla scena un piano della forza politica e dell'attività di governo che ha reso difficile parlare di tramonto della statualità e che ha messo al centro dello spazio pubblico la questione della legittimità nell'uso della forza<sup>15</sup>. Come si è accennato all'inizio, la dimensione della forza è stata rimessa in campo con il suo correlato della concentrazione di potere decisionale e di assolutezza della dimensione pubblica, rispetto ai soggetti della società civile. I fatti che hanno caratterizzato la politica internazionale dalla fine del 2001 sono poco conciliabili con le teorie della fine dello Stato e con la teoria sociale che ha dato una rappresentazione agiografica dei processi di omogeneizzazione, anche sotto il profilo culturale. Da questi eventi anche il paradigma della *governance* ha subito un'incrinatura, perché la politica dell'emergenza e dell'uso spregiudicato delle prerogative statali, anche al di fuori delle regole e dei principi dello Stato di diritto, presuppone una dinamica di centralizzazione del potere decisionale e di rigidità dell'azione amministrativa. Queste considerazioni sono ancor più necessarie considerando che la logica della necessità, dell'azione di governo in stato di necessità, si è protratta e, diciamo così, raddoppiata per la congiuntura economica che

<sup>15</sup> G. PRETEROSSO, *L'Occidente contro se stesso*, Laterza, Roma-Bari 2004.



rappresenta dal 2008 la nuova condizione di emergenza delle attività di governo. Senza dubbio, oggi, la connotazione ideale del concetto di *governance*, che ne ha fatto una parola di moda attraverso la quale si evocavano grandi mutamenti e in particolare un'attività di governo e di produzione di regolazione giuridica più aperta alla partecipazione e meno autoritaria, ha perso la sua incisività. I cantori della globalizzazione continuano (non tutti per la verità) a sostenere la diffusione dei meccanismi di *governance* ma ha certamente perduto plausibilità l'idea di una *governance* globale e persino l'uso di questo concetto come riferimento per una pratica della decisione più democratica<sup>16</sup>. Restano quei meccanismi che appaiono come sostitutivi della sfera politica nazionale e che coincidono con l'attività di organismi sovranazionali i quali dettano soprattutto direttive economiche ai governi nazionali e si mostrano, quindi, esplicitamente come governo diretto della sfera economica su quella politica. Questa *governance* 'economica', perché segnata primariamente da istituzioni che si occupano di fattori economici e, conseguentemente, da direttive di politica economica, è affiancata però da una politica emergenziale, sia per ragioni per l'appunto di tipo economico che per ragioni di sicurezza pubblica, per cui oggi ci troviamo di fronte a una *governance* economica dell'emergenza.

#### 4. Stato d'eccezione globale delocalizzato

Nel corso di pochi anni, il primo lustro dell'ultimo decennio del XX secolo, il pensiero politico e il discorso pubblico hanno liquidato l'esperienza secolare dell'ordine politico fondato sullo Stato, mettendo in revoca l'intero patrimonio concettuale della politica moderna. Affermando l'incedere di eventi potenti perché spontanei e definitivi (la vittoria delle società democratiche di mercato), una sociologia molto influente e certamente dominante nell'opinione pubblica e nelle istituzioni ha descritto la realtà come trasformata e in mutazione da parte di flussi economici, culturali, tecnologiche hanno reso le relazioni umane più instabili, più flessibili, determinate dal pluralismo etico e dalle reti comunicative ormai assurte a vera e propria struttura esistenziale materiale<sup>17</sup>. Su una società con tali

---

<sup>16</sup> Per esempio, l'idea e le prassi di *governance* sono state affiancate alla riflessione sulla democrazia svolta da Joshua Cohen e Charles F. Sabel in *Directly-Deliberative Polyarchy*, in «European Law Journal», May 1997.

<sup>17</sup> A. GIDDENS, *Runaway World. How Globalisation is reshaping our Lives*, Profile Books, London 1999; M. CASTELLS, *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Oxford Basic Blackwell, Oxford 2000.



caratteristiche le istituzioni politiche statali sembrerebbero non avere più una adeguata capacità amministrativa e per ciò l'evoluzione sociale ha determinato una riorganizzazione dei poteri e delle forme di regolazione politica che riflette la complessità della trama relazionale. Quella fenomenologia che è stata chiamata *governance* consiste di processi comunicativi tra soggetti di natura differente, portatori di interessi privati, economici o di altro genere, e di interessi pubblici, municipali regionali statali o sovranazionali, che hanno sostituito i dispositivi della coercizione statale e dell'azione amministrativa centrata sulla superiorità degli organi pubblici (perché portatori di interessi generali) rispetto ai soggetti della società civile. Codesta modalità della organizzazione politica è stata salutata e teorizzata come un superamento delle lacune della politica democratica sperimentata negli ordinamenti statali perché realizzerebbe la penetrazione nella sfera politica e nell'attività di produzione del diritto degli attori presenti nella collettività. Il posto che al concetto di *governance* è stato dato in questa teoria sociale è espresso chiaramente all'inizio del nuovo millennio nel documento della Commissione Europea (Il libro bianco sulla *governance*), in cui questa concezione trova un luogo di elaborazione e di adozione istituzionale esemplare<sup>18</sup>. Le novità democratiche che i processi di *governance* avrebbero rappresentato appaiono oggi, però, poco concrete. Di partecipazione dei cittadini o di associazioni di cittadini alle decisioni governative o sovranazionali è davvero difficile parlare mentre si ascoltano direttive categoriche e monocordi da parte di organismi extranazionali verso i governi nazionali (rappresentanti delle collettività). Uno sguardo dal presente rivolto al passato recente ci consente di dire che all'inizio del XXI secolo l'avvento della 'società civile globale', unificata dall'evoluzione tecnologica e dal flusso comunicativo ininterrotto, uniformante costumi e mentalità, così come la rapida costruzione di un governo mondiale, si sono mostrati ben altra cosa. In questo ultimo decennio dobbiamo registrare Stati che esibiscono le prerogative proprie della classica sovranità senza alcuna sostanziale differenza con il passato (non pensiamo solo agli USA ma anche alla Cina o alla Russia e alla Germania), istituzioni internazionali che dettano imperativi politici ai governi di gran parte del pianeta e poca, molto poca, partecipazione dei cittadini alla definizione di decisioni vincolanti entro processi innovativi di governo e legislazione. La struttura della *governance* è in piedi, se vogliamo, ma in quanto struttura politico-istituzionale che veicola, sottoforma di vincoli di diritto internazionale o di pressioni di politica diplomatica, verso gli Stati nazionali direttive

<sup>18</sup> Commission of European Commission, *European Governance: A White Paper*, 2001.

politiche che reiterano provvedimenti o attività in favore delle esigenze degli attori del commercio mondiale, dell'imprenditoria finanziaria o di quella più locale ma capace di far sentire la propria pressione. Con l'esplosione della crisi finanziaria, prima come terremoto bancario e poi come speculazione sui debiti pubblici nazionali, della *governance* come nuova modalità dell'incontro tra soggetti pubblici e soggetti privati che realizza una regolazione sociale sensibile alle esigenze diffuse e capace di adattarsi alla complessità sociale, non resta, a nostro avviso, nulla mentre emerge con maggior evidenza la funzionalità dei dispositivi di *governance* (con cui si scavalcano le competenze e il raggio d'azione degli organi degli Stati) alla realizzazione (ma forse meglio dire alla conservazione) di un ordine mondiale degli imperativi del capitale finanziario e industriale. In questa ottica, lo stato di emergenza che giustifica azioni autoritarie da parte degli apparati statali per combattere il terrorismo e che giustifica le decisioni politiche corrive alle raccomandazioni di politica economica del FMI, dell'OCSE, della BCE, della Commissione Europea, si configura come una strategia radicale e violenta per mantenere il dominio dell'ordine dell'economia di mercato, che oggi sempre più si presenta come meccanismo di appropriazione da parte di grandi agglomerati industriali e commerciali e della speculazione finanziaria delle risorse umane<sup>19</sup>. Si mostra oggi di grande importanza il riferimento alle analisi, davvero intuitive (e ciò spiega l'enorme presenza delle opere dell'intellettuale francese nella teoria politica contemporanea), che Michel Foucault fece a partire dagli ultimi anni Settanta sugli sviluppi della politica liberale verso un ordine ancor più disciplinante per mezzo dell'accelerazione di tutti i fattori che componevano l'ordine sociale capitalistico. Come è ampiamente noto, Foucault descrisse la trasformazione dell'ideologia liberaldemocratica, fondata sull'etica individualistica ma anche sul ruolo dello Stato come garante del mercato e della sfera di libertà del singolo, verso un'etica iper-individualistica, per cui l'assetto sociale delle collettività liberali veniva (ri)fondato su operazioni di disciplinamento delle menti e dei corpi che iniziavano a essere spinti verso l'esaltazione egocentrica sia dell'iperedonismo che della autonomia esistenziale come gestione della propria potenzialità imprenditoriale. Le parole che Foucault ha utilizzato per formulare queste tesi sono ben note, biopolitica e *gouvernementalité*, con le quali egli ha indicato il complesso di dispositivi culturali, simbolici ed esplicitamente amministrativo/coercitivi per mezzo dei quali il potere dei ceti che si avvantaggiano

---

<sup>19</sup> D. HARVEY, *The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism*, Oxford University Press, Oxford 2010.

dell'ordine politico liberale prima e iperliberista dopo dirige condiziona plagia le vite degli individui e delle popolazioni, disciplinando e ordinando in profondità le condotte esistenziali<sup>20</sup>. Le riflessioni foucaultiane sono certamente di grande attualità e, come abbiám detto, più che note. Ciò che ci interessa qui è solo sottolineare che tener presenti queste considerazioni ci porta a dare un significato ai processi di riorganizzazione delle istituzioni giuridico-politiche e di ridefinizione dei rapporti tra politica ed economia che siamo abituati a sentir chiamare globalizzazione ben diverso da quello attribuitogli dal discorso pubblico dominante ancora oggi. Per un verso, il grande flusso dentro il quale siamo dalla fine della Guerra Fredda dopo il faticoso secondo '89 della Storia, la tesi dell'età globale, del villaggio globale, del mondo piatto<sup>21</sup>, si delinea come una grande narrazione che ha messo in campo un immane progetto politico di ridefinizione delle menti e dei corpi. Per altro verso, le trasformazioni sul terreno istituzionale, giuridico-politico-amministrativo, ci sembrano anch'esse il frutto di questa offensiva politica volta alla rimodulazione degli ordini sociali definitisi dopo la Seconda guerra mondiale e nei quali gli interessi oligarchici e capitalistici avevano raggiunto un punto di equilibrio con una inedita redistribuzione della ricchezza<sup>22</sup>. Seguendo quest'ordine di considerazioni, ecco che l'intera fenomenologia del depotenziamento della forma politica statale si comprende come un complesso di dispositivi e di processi, legittimati a volte con l'armamentario ideologico della inevitabilità (le leggi del mercato) e tal'altra con l'argomento dell'evoluzione verso un ordine politico più cosmopolita, che hanno scardinato gli spazi politici delineatesi come luoghi in cui la dialettica tra razionalità economica e istanza democratica si era potuta sviluppare come mai prima<sup>23</sup>. Così come pare perspicuo vedere nella politica dell'eccezione, praticata per una ragione o per l'altra (per un pericolo da contrastare o per l'altro) negli ultimi 15 anni, un elemento essenziale per il mantenimento coercitivo del

<sup>20</sup> Gli studi a cui ci si riferisce qui sono soprattutto, ovviamente, M. FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France, 1977-1978*, Gallimard, Paris 2004 e *Naissance de la Biopolitique. Cours au Collège de France 1978-1979*, Gallimard, Paris 2004. Si tratta di due libri molto noti per cui in questa sede non ne citerò i passaggi nel dettaglio.

<sup>21</sup> M. ALBROW, *The Global Age. State and Society Beyond Modernity*, Stanford University Press, Stanford (California) 1996-1997; T.L. FRIEDMAN, *The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century*, Farrar, Straus & Giroux, New York 2005.

<sup>22</sup> S. HALIMI, *Le Grand bond en arrière. Comment l'ordre libéral s'est imposé au monde*, Librairie Arthème Fayard, Paris 2004; G. ARRIGHI, *Il lungo XX secolo. Denaro, potere e le origini del nostro tempo*, il Saggiatore, Milano 1996.

<sup>23</sup> L. PENNACCHI, *La moralità del welfare. Contro il neoliberalismo populista*, Donzelli editore, Roma 2008.

controllo sulla società che, per il ragionamento che si è fatto in queste pagine, dovrebbe esser chiaro ormai che non è in contrasto, tutt'altro, con il fenomeno della delocalizzazione e dispersione delle sedi della decisione politica.

### 5. *Il mito della governabilità nelle società complesse*

Il dispositivo della politica dell'eccezione ben si accompagna alla dinamica di decentramento e dispersione dell'azione di governo (almeno di quella visibile), ricordando per questa via come carattere fondamentale dell'esperienza politica, certamente europea, sia quell'insieme di attività che il pensiero politico ha tradizionalmente chiamato 'ragion di Stato'. La ragion di stato è quel concetto con il quale si sono designate quelle azioni e quei meccanismi e dispositivi del potere volti alla conservazione dell'ordine, alla perpetuazione degli assetti, alla conservazione politica<sup>24</sup>. All'interno della logica della 'ragion di Stato' possiamo senza dubbio far rientrare la pratica governativa dell'emergenza che contrassegna lo spazio pubblico e l'azione istituzionale nel mondo contemporaneo, in continuità, d'altra parte, con un'esperienza che sembra essere costantemente presente nella politica moderna; perché questa è, strutturalmente, minacciata dal disordine incombente, in quanto epoca dell'infondatezza valoriale dell'ordine sociale<sup>25</sup>. L'affermarsi contemporaneamente del paradigma della *governance* e della logica dell'emergenza assume un significato chiaro e preciso se consideriamo la storia della pratica di governo secondo le due direttrici della discrezionalità e della legalità dell'azione di governo. Per un verso l'azione di governo si è manifestata come 'ragione di Stato' (discrezionale), intesa come paradigma della conservazione dell'ordine politico, per un altro essa si è espressa dentro le procedure e le logiche della legalità amministrativa; propria della tradizione e della cultura dello Stato di diritto sviluppatasi in Europa a partire dal Settecento. Ci pare insomma che sia possibile spiegare la condizione attuale come quella in cui a operare sia un dispositivo duplice: per un verso la diffusione e l'esaltazione di pratiche di *governance* che determinano legittimano e affermano un depotenziamento della sovranità politica degli Stati e dall'altra l'affermazione della logica dell'eccezione, meglio espressa invece dal concetto di 'ragion di Stato', che

<sup>24</sup> G. BORRELLI, *Ragion di Stato e Leviatano. Conservazione e scambio alle origini della modernità politica*, Il Mulino, Bologna 1993.

<sup>25</sup> GALLI, *Modernità*, cit.; G. MARRAMAO, *Potere e secolarizzazione. Le categorie del tempo*, Editori Riuniti, Roma 1983.

può operare più a fondo e meglio proprio per il venir meno della struttura sovrana del potere politico/istituzionale. Quanto si è detto finora descrive un complesso disegno teorico-politico che può essere sintetizzato così: dinanzi al potenziamento dell'ideologia individualistica, che per Foucault è il cuore dell'azione disciplinante messa in campo già negli anni '70, è avvenuta contemporaneamente un'operazione di occultamento dei luoghi, dei momenti e dei meccanismi di potere attraverso il dispositivo della frammentazione amministrativa e del decentramento dei luoghi decisionali; una strategia che troviamo segnalata ben prima da Niklas Luhmann, che la definì funzionale a nascondere il potere<sup>26</sup>. Leggere in tal maniera le vicende che abbiamo alle spalle non può più esser considerata un'interpretazione parossistica né, ancor più, infondata e, del resto, sono state sin dall'inizio e molto autorevoli, al di là della risonanza che hanno avuto sul piano mediatico, le analisi divergenti rispetto alla narrazione della globalizzazione<sup>27</sup>. Gli scritti di Foucault ci mettono a disposizione un paradigma che consente una comprensione molto feconda di questi processi. Il concetto di 'governamentalità' si presta a ricostruire le dinamiche sin qui sinteticamente richiamate come una compatta operazione politica di riformulazione degli ordini collettivi lanciata nel cuore delle società liberali europee e nordamericane al fine di determinare l'espansione su scala globale delle logiche dell'economia di mercato, in una versione estremamente rapace grazie all'agire solidale di una potente offensiva culturale e di una rimodulazione degli apparati giuridici in direzione iperfunzionale alla prevalenza dei dispositivi di accumulazione economica. I mutamenti dell'esperienza giuridico-istituzionale sono stati spiegati, prevalentemente, come conseguenza di 'leggi' dell'economia e di tendenze che assecondano la natura umana. Allo stesso modo, la tesi diffusa è stata che la *governance* si è affermata per sopperire ai *deficit* della democrazia rappresentativa. L'incapacità delle procedure rappresentative e della partecipazione democratica attraverso la mediazione parlamentare di governare le società complesse e di rispondere alle aspettative dei cittadini, accentuata dall'inadeguatezza delle istituzioni statali rispetto alle questioni poste dai processi globalizzanti, avrebbe generato prassi a tutti i livelli spaziali, ultranazionali e subnazionali, di governo e amministrazione contrassegnate dalla centralità di

<sup>26</sup> N. LUHMANN, *I diritti fondamentali come istituzione*, Dedalo, Bari 2002 (l'edizione originale è del 1965).

<sup>27</sup> I. WALLERSTEIN, *The Decline of American Power: The U.S. in a Chaotic World*, The New Press, New York-London 2003; D. HARVEY, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, Oxford 2005; B. AMOROSO, *Della globalizzazione*, La meridiana, Molfetta (Bari) 1996.

attori non statali al fianco di quelli statali e non pubblici al fianco di quelli pubblici. Questi processi, che compongono la costellazione della *governance*, sarebbero conseguenze delle lacune e dei difetti delle istituzioni della democrazia parlamentare. Ora, come abbiamo affermato, è questa una descrizione che, a nostro avviso, ribalta del tutto la realtà. È infatti la costruzione e l'alimentazione di pratiche decentrate e di luoghi della decisione sempre meno legittimati dal mandato democratico e rappresentativo che ha svuotato i parlamenti e la procedura della rappresentanza politica di peso specifico rispetto al governo delle collettività e alle effettive pratiche decisionali. Così come sono stati accordi e trattati internazionali che hanno sottratto prerogative normative e autonomia politica agli ordinamenti giuridici statali, a partire dalle istituzioni dell'integrazione europea passando da organismi internazionali strutturalmente funzionali a favorire l'espansione e la penetrazione mondiale degli interessi commerciali come la WTO (ma non minore in questo senso è stato il ruolo svolto da istituzioni come l'OCSE e il FMI). Sotto il profilo culturale, potremmo dire, sul piano della battaglia delle idee ma con esiti molto concreti, ci pare essenziale fare un ulteriore passo rivolto al passato, non troppo remoto, ricordando come si sono imposti certi temi e certe posizioni i cui esiti abbiamo constatato negli ultimi anni. È il ragionamento sulla governabilità che deve esser messo in connessione con i fenomeni che abbiamo analizzato, per lo meno con le trasformazioni degli assetti istituzionali e con il paradigma della *governance*. Uno dei fattori centrali dell'analisi che ha supportato la teoria della *governance*, cioè la spiegazione di come e perché si è sviluppata questa nuova forma della politica, è la tesi della eccessiva complessità cui sono giunte le nostre società che impedisce di governarle a quelle istituzioni che fino a qualche decennio fa riuscivano ad avere presa sufficiente sulle dinamiche sociali. La tesi del superamento dello Stato democratico parlamentare, della sua fonte giuridica per eccellenza (la legge) e della capacità della rappresentanza parlamentare di mediare tra popolo e istituzioni è fondata soprattutto sull'idea che le collettività sono troppo complesse, eccessivamente plurali e disomogenee rispetto ai valori e ai comportamenti relazionali<sup>28</sup>. Da questo punto di vista, la deflagrazione dello Stato è stata causata soprattutto dalla condizione di conflittualità e crescente instabilità che contrassegna le società liberali, sempre meno gestibili e governabili da parte delle istituzioni degli ordinamenti statali. Questo ragionamento è, come detto, presupposto di molti lavori seminali sulla

---

<sup>28</sup> Questa tesi è presente con insistenza nel volume di Maria Rosaria Ferrarese, *La governance tra politica e diritto*, cit.

teoria della *governance*, che riconducono l'affermarsi delle prassi di *governance* anche all'inadeguatezza dei tradizionali meccanismi di governo rispetto al tessuto sociale disomogeneo<sup>29</sup>. Riteniamo che non sia di poca importanza che questa analisi sia la stessa, in sostanza, di quella che venne elaborata nel corso degli anni '70 dalla riflessione sulla crisi delle società del capitalismo maturo e che formulò il concetto di governabilità per esprimere l'esigenza di recuperare capacità di mettere ordine nelle società sempre più inquiete e conflittuali<sup>30</sup>. Il problema della governabilità venne posto come questione politica primaria, poiché le strutture della democrazia parlamentare non sarebbero state più in grado, secondo questa lettura, di mediare tra gli interessi presenti nella società. Al di là del fatto che il concetto di governabilità ha mantenuto la sua presenza ed è ancora oggi utilizzato spesso per richiedere, a priori, legittimità per gli atti di governo rispetto alle opposizioni e alle critiche sociali, ciò che è ulteriormente importante è che con esso è possibile rintracciare l'inizio di un percorso politico che ha messo al centro l'esigenza di smorzare la vivacità delle collettività democratiche e di mettere in atto meccanismi politici che possiedano efficacia nel dirigere e governare i flussi sociali piuttosto che rappresentarli e normarli. La riflessione che ha sviluppato questi argomenti è tutta interna a teorie e proposte politiche che possiamo certamente definire conservatrici in senso élitario e che trovò nel famoso 'rapporto sulla crisi della democrazia' un'elaborazione e una dichiarazione documentata ed esemplare<sup>31</sup>. Colpisce notare che in quel lontano discorso si trovano come elementi di fondo l'affermazione dell'eccessiva turbolenza delle relazioni sociali e dell'inefficacia delle istituzioni parlamentari di fronte a un contesto sociale vibrante di grande partecipazione alla vita politica. Colpisce che in quel discorso uno dei rimedi previsti fosse il decentramento amministrativo (affianco a un rafforzamento dei poteri esecutivi), accoppiato ad altre strategie di distrazione della cittadinanza dall'interesse a partecipare alla vita civile. Colpisce che, in quel discorso, poco interessato a trovare soluzioni che mettessero a frutto il desiderio di democrazia manifestato dai cittadini, si sostenesse che all'inadeguatezza dell'organizzazione statale rispetto alle aspettative della collettività fosse opportuno reagire con una cessione di compiti da parte delle istituzioni pubbliche verso i soggetti

<sup>29</sup> Esempio il libro curato da Jan Kooiman, *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Sage Publications, London-Newbury Park-New Delhi 1993 e *Governing as Governance*, Sage Publications, London 2003.

<sup>30</sup> G. QUARANTA, *Governabilità e democrazia diretta*, De Donato, Bari 1981.

<sup>31</sup> M. CROZIER, S.P. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *The Crisis of Democracy: On the Governability of Democracies*, New York University Press, New York 1975.



privati ed economici, in specie. Sono molti gli elementi che paiono accomunare quella analisi e le sue proposte con quel che è accaduto in questi ultimi decenni. Lo scioglimento delle attribuzioni normative in un reticolo di istituzioni pubbliche e private, ad esempio, sembra rispondere proprio alla richiesta di ridurre la presenza dello Stato nella gestione delle risorse economiche e delle esigenze materiali essenziali dei cittadini; cioè lo smantellamento dello Stato sociale. La graduale cessione di spazi d'azione da parte delle istituzioni pubbliche per lasciare spazio alla razionalità del mercato, per non sovraccaricare l'amministrazione statale di compiti, è la strategia intorno alla quale ruota il dibattito pubblico e l'attività politica stessa ma che può essere considerato un mantra ripetuto ossessivamente da quarant'anni, se si evidenzia la continuità tra le linee teoriche che abbiamo appena ricordato e il filo rosso delle politiche promosse dagli organismi che hanno sospinto i cambiamenti mondializzanti degli ultimi decenni<sup>32</sup>. A questo punto, avendo sottolineato l'omogeneità e la continuità, quindi, tra le teorie (e le proposte politiche) neoliberiste che si presentarono nel dibattito degli anni Settanta sulla crisi fiscale dello Stato e i processi giuridico-politici che hanno dominato gli anni recenti, è necessario ribadire che il segno del ragionamento politico che come fulcro ha la governabilità era l'interesse per la stabilità sociale e il contenimento dell'istanza democratica. Una prospettiva, cioè, che guardava l'effervescenza civile che ha caratterizzato gli anni Sessanta e Settanta come un pericolo e non come una risorsa. Tirando le fila, possiamo dire che, interpretati alla luce di quanto abbiamo detto e con l'aiuto che ci fornisce il paradigma foucaultiano, gli eventi che identifichiamo con le dinamiche globalizzanti, soprattutto quelli relativi all'esperienza giuridico-istituzionale, sono riconducibili all'attuazione di un progetto politico volto alla riduzione degli spazi dell'agire pubblico (statale) e al ridimensionamento della corrispondente dimensione politica come luogo in cui si determina il destino di ciascuno di noi. Rileggendo le tendenze prevalenti nella politica contemporanea come parti di un dispositivo governamentale volto alla riduzione degli spazi di partecipazione democratica e di esaltazione della dimensione singolare della trama di rapporti sociali, così come la logica dello stato d'eccezione sembra ben attagliarsi alla volontà di limitare e soffocare il dibattito democratico, la logica del decentramento e della dispersione dei luoghi della mediazione politica pare aver realizzato, o esser coerente con esso, l'obiettivo di depotenziare l'efficacia della rappresentanza politica come

---

<sup>32</sup> Ngairé Woods li ha chiamati i 'globalizzatori', in *The Globalizers. The IMF, the World Bank and Their Borrowers*, Cornell University Press, Ithaca 2006.

strumento di partecipazione democratica. Al di là della retorica e della speranza di realizzare una diffusa sfera pubblica attraverso il decentramento decisionale<sup>33</sup>, gli esiti della fenomenologia recente ci consegnano l'incremento dell'accentramento dei poteri nell'esecutivo a danno della funzione legislativa e la conseguente crescente delegittimazione (oltre che impotenza) dei parlamenti, che ha come sue ulteriori perniciose conseguenze lo svuotamento del significato della rappresentanza e dello strumento primario per la partecipazione politica, il partito politico.

---

<sup>33</sup> COHEN, SABEL, *Directly-Deliberative Polyarchy*, cit.

