

Il governo delle emergenze e la conservazione politica: ragion di Stato democratica e *security governance* internazionale

Alessandro Arienzo

All'apice della guerra fredda prevaleva la convinzione che le sovranità statali potessero sopravvivere solo adattandosi ad un quadro stabile di tensione tra i due blocchi. Dopo il 1989 si è invece affermata una condizione di instabilità e incertezza politica globale, nella quale antagonismi e conflitti apparentemente sopiti durante il cinquantennio precedente sono riemersi al fianco di conflittualità nuove e imprevedute. Oggi, alle angosce prodotte dal succedersi degli attentati e delle nuove guerre si affiancano i timori suscitati da presunti stati canaglia – in termini “neutrali” da *failing* o *transitional states* – e dalle pressanti spinte democratizzanti delle politiche unilaterali e multilaterali occidentali. Ad uno sguardo retrospettivo, ed a dispetto dell'evento NY 9/11, la politica contemporanea sembra dover fare i conti con le continuità, oltre che con le fratture, della storia mondiale recente: *come se* quella conflittualità globale innescata dalla guerra fredda, e che si riteneva superata dai nascenti equilibri internazionali *post '89*, abbia assunto vesti diverse, dislocando i propri fuochi intorno a territori ed attori nuovi solo in parte. Nel contempo, i processi di mondializzazione e di globalizzazione economica e finanziaria producono condizioni di emergenza sempre più numerose e differenziate che assumono una duplice funzione: trasformativa e conservativa. Trasformativa perché gli attori, le strumentazioni e le procedure che sono attivate per fronteggiare la crisi si tramutano sempre più spesso in caratteri stabili degli ordinamenti di governo/*governance*. Le emergenze operano, in tal modo, come una spinta a favore di un mutamento quasi esclusivamente reattivo e adattivo delle politiche e delle istituzioni democratiche. Tuttavia, essi svolgono anche una funzione conservativa perché operano attraverso dispositivi e politiche di contenimento delle tensioni e di gestione dei conflitti che sono finalizzati prevalentemente alla conferma ed al riassetto degli equilibri esistenti.

Le spinte esercitate dal susseguirsi di emergenze diversificate, molteplici e pressanti favorisce l'esercizio di un governo che, sulla base dell'urgenza e della necessità, tende al proprio rafforzamento. Gli eventi dell'ultimo decennio, con la crisi profonda delle Nazioni Unite e le difficoltà crescenti dello stesso processo di unificazione politica europea, sembrano mettere in dubbio quella crisi del *government* che per più di un cinquantennio ha raccolto il favore ma anche le speranze di studiosi, osservatori ed analisti. Nel frattempo, ed in maniera ancor più inquietante, le democrazie liberali sembrano rispondere alle emergenze ed alle pressioni prodotte dai conflitti e dai nuovi terrorismi globali irrigidendo la propria struttura politica attraverso un duplice sviluppo: riducono gli spazi di esercizio dello stato di diritto attraverso procedimenti legislativi speciali e non ordinari, favoriscono il momento esecutivo a fronte degli istituti legislativi rappresentativi e degli ambiti della partecipazione politica.

Lo scopo di questo contributo è allora quello di offrire una panoramica dei molteplici dispositivi che sono oggi impegnati nei diversi livelli della politica contemporanea nel contenimento e nella gestione delle emergenze prodotte dai processi

di mondializzazione e globalizzazione¹. Questo insieme di dispositivi incide, infatti, su piani diversi: sulle prassi di intervento del *government* così come sulle modalità di esercizio del potere statale nel suo complesso; sugli svolgimenti più tradizionali della politica interstatale e della geopolitica; nel quadro globale costituito da istituti, organismi e più generalmente attori il cui intervento si configura come *governance* globale. Sebbene l'attore politico di riferimento rimanga prevalentemente lo stato, la loro attività si articola sulla base del contributo di soggetti diversi che operano un rapporto articolato e non univoco con le sovranità statali.

Nella prima parte di questo contributo si offre quindi una rapida sintesi degli strumenti giuridici e amministrativi attraverso i quali le democrazie contemporanee fanno fronte alle emergenze. Tutte le costituzioni – anche quelle consuetudinarie – presentano norme, istituti o procedure finalizzate a regolare l'esercizio di poteri straordinari nei casi in cui siano a rischio l'esistenza e la sopravvivenza dell'ordine politico e dello stato. Vi sono, tuttavia, anche altri dispositivi con i quali le democrazie affrontano situazioni critiche o ritenute straordinarie, anche se non propriamente eccezionali. Questi strumenti operano nel quadro costituzionale ordinario, ma ne alterano alcune caratteristiche fondamentali: l'equilibrio e la separazione dei poteri, l'esercizio del *rule of law*, l'esercizio di funzioni di controllo degli organi esecutivi, il godimento di diritti e libertà da parte dei cittadini².

A questi strumenti se ne affiancano altri dalla natura non giuridica (e non sempre giuridicamente regolata) che, oltre ad assumere un ruolo centrale nella gestione delle emergenze, incidono in maniera rilevante nel complesso della vita democratica, tanto da configurare una vera e propria *racion di stato democratica e costituzionale*. Se si pone poi l'attenzione anche al ruolo sotterraneo, ma costante, dell'*intelligence* ed alla gestione delle dinamiche di inclusione/esclusione prodotte dalla regolazione del *welfare state*, è possibile allora delineare i tratti di una governamentalità specifica che stringe insieme gli svolgimenti della sovranità politica, i percorsi del governo democratico ed il contributo dei dispositivi della conservazione politica.

Nello scenario offerto dai processi di globalizzazione, al fianco dei poteri crescenti di cui si dotano gli esecutivi statali e che operano con lo scopo esplicito di rafforzare l'incidenza del governo, sorgono una pluralità di attori il cui obiettivo è la gestione sul piano mondiale delle emergenze. Il nesso che s'instaura tra sicurezza e sviluppo in questa nascente *security governance* internazionale, e il ruolo che in essa assume lo stato, mostrano quanto sia ancora profondamente ambiguo il rapporto tra i nuovi attori sovranazionali e le sovranità statali³. Nello sforzo di raccordare libertà,

¹ Sul significato di dispositivo, a partire dall'uso foucaultiano, vedi il numero monografico della rivista *Hermès* a cura di G. JAQUINOT-DELAUNAY e L. MONNOYER, *Le dispositif. Entre usage et concept*, «Hermès», n.25, 1999. Vedi anche: G. DELEUZE, *Che cosa è un dispositivo*, in A. Grillo (a cura di), *A partire da Foucault*, Palermo, La Zisa, 1994, pp.158-163; G. AGAMBEN, *Che cos'è un dispositivo*, Roma, Nottetempo, 2006. Per una utile definizione di globalizzazione rimando a U. BECK, *Che cosa è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Roma, Carocci, 1999.

² Un'analisi dettagliata delle tipologie esistenti dei poteri di emergenza è in J. FERREJOHN e P. PASQUINO, *The law of the exception: a typology of emergency powers*, «I. Con.», vol.2, n.2, 2004, pp.210-239, in G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizione e modelli*, Milano, Giuffrè, 2003 e nel recente P. BONETTI, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, Il Mulino, 2006. Una riflessione sugli strumenti costituzionali di intervento nei casi di emergenza legata a significative proposte di riforma è offerta da B. ACKERMAN, *La costituzione di emergenza. Come salvaguardare libertà e diritti civili di fronte al pericolo del terrorismo*, Roma, Meltemi, 2005.

³ Sul rapporto tra limiti costituzionali nazionali e procedure internazionali vedi: M.R. FERRARESE, *Lo stato di eccezione nella globalizzazione*, in «Democrazia e Diritto», vol.4, 2002, pp.145-158.

sicurezza e sviluppo si gioca la partita del riassetto dei poteri su scala mondiale. In questi processi lo stato conserva un ruolo preminente, pur venendo funzionalmente inserito in una rete di relazioni e attori che deve sostenere e dal quale non può sciogliersi.

1. emergenze e sovranità: dall'eccezione ai poteri commissari

Alcune tra le più recenti interpretazioni delle trasformazioni subite dalla politica occidentale dopo il 1989 attestano il dispiegarsi di uno "stato di eccezione permanente" che restringerebbe e svuoterebbe progressivamente gli spazi della politica democratica. Alla base di queste letture c'è la riflessione schmittiana sulla sovranità: se «sovrano è chi decide sullo stato di eccezione», allora è nei momenti eccezionali che l'autorità politica sovrana si raccoglie in unità sospendendo gli istituti ordinari del pluralismo democratico⁴. E' innegabile che esistono momenti nei quali la sopravvivenza dello stato impone misure straordinarie riducibili alla sospensione del diritto e «nel caso d'eccezione, lo stato sospende il diritto, in virtù [...] di un diritto di autoconservazione»⁵. Poiché «non ogni misura o ordinanza poliziesca è già una situazione d'eccezione: a questa pertiene piuttosto una competenza illimitata in via di principio, cioè la sospensione dell'intero ordinamento vigente»⁶, lo stato d'eccezione si presenta in Schmitt un concetto limite con una valenza prevalentemente analitica e concettuale e non storica o sociologica.

Nella lettura della politica contemporanea è tuttavia possibile ravvisare in questo concetto una forte presa interpretativa. Giorgio Agamben ha infatti sostenuto che «la creazione volontaria di un stato di eccezione permanente [...] è divenuta una delle pratiche essenziali degli Stati contemporanei, anche di quelli cosiddetti democratici» rendendo con ciò «lo stato d'eccezione [...] una soglia di indeterminazione fra democrazia e assolutismo»⁷. E' in questa soglia che le democrazie mostrano la loro natura più ambigua, mentre il diritto tenta di includere la "vita" nell'orizzonte dello Stato. La tesi di Agamben è suggestiva e utile e ci spinge ad uno sforzo di più stringente definizione dei termini eccezione e stato di eccezione, perché se con essi intendiamo la sospensione dell'intero ordine giuridico in ragione di una decisione sovrana troviamo pochi esempi, oggi, di una condizione propriamente eccezionale⁸. Del resto, lo stesso Agamben ha puntato la sua attenzione piuttosto sulla «progressiva erosione dei poteri legislativi del parlamento, che si limita oggi spesso a ratificare provvedimenti emanati dall'esecutivo con decreti aventi forza-di-legge»⁹.

La tesi di Agamben incrocia due differenti approcci al tema dell'eccezione e dell'emergenza: il primo, di matrice liberale, ricerca il senso profondo dello stato di eccezione nelle modificazioni dell'equilibrio tra libertà ed autorità; il secondo,

⁴ C. SCHMITT, *Teologia Politica: Quattro Capitoli sulla Dottrina della Sovranità*, p. 33, in C. Schmitt, *Le Categorie del 'Politico'*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna, Il Mulino, 1972. Sull'adeguatezza della riflessione di Carl Schmitt, particolarmente quello del *Nomos der Erde*, per comprendere «le dinamiche politiche dell'età globale, e particolarmente la guerra globale» vedi C. GALLI, *Il pensiero politico internazionalistico di Carl Schmitt e la guerra globale*, in A. Arienzo e D. Caruso (a cura di), *Conflitti*, Napoli, Dante & Descartes, 2005, pp.339-368, cit. p. 339.

⁵ C. SCHMITT, *Categorie del Politico*, p. 39.

⁶ *Ivi*, p. 38.

⁷ G. AGAMBEN, *Stato di Eccezione*, Torino, Bollati Boringhieri, 2003, p. 11.

⁸ *Ivi*, p. 11.

⁹ *Ivi*, p. 17.

espressamente decisionista, pone l'attenzione sull'attivazione di una costituzione straordinaria nella quale il potere sovrano non si esercita più entro vincoli normativi e nella quale la titolarità del potere di eccezione, e il suo esercizio, coincidono¹⁰. In questo caso, si dà una condizione assoluta, irriducibile al diritto, nella quale lo Stato si pone esclusivamente come "autorità". Entrambi questi approcci non sono in grado di interpretare gli svolgimenti della politica contemporanea nella loro articolata complessità. Il modello decisionista, pur conservando uno spessore concettuale di rilievo, appare irrigidirsi quando tenta di rappresentare i processi attraverso i quali le democrazie contemporanee si confrontano con l'emergenza. L'approccio liberale, invece, appare sempre meno capace di descrivere ed interpretare le politiche democratiche. Per meglio comprendere queste riserve è utile forse distinguere tra i temi dell'emergenza e dell'eccezione. Se l'eccezione (o "emergenza assoluta"¹¹) può essere interpretata come il prodotto di una minaccia alla sopravvivenza della comunità politica intesa come organismo collettivo, l'emergenza rappresenta piuttosto una condizione più o meno grave di turbamento la cui natura è endogena, e non esogena, al sistema del diritto e dei poteri costituzionali e democratici¹². Da un lato, questa separazione permette di tenere ferma la natura specifica ed autonoma dello stato di eccezione e delle strumentazioni differenziate, dalla natura prevalentemente costituzionale, di cui sono dotati gli ordinamenti democratici liberali. Dall'altro lato, ciò permette di evidenziare il ruolo ormai preponderante delle cosiddette "tecniche sostitutive": dispositivi giuridici che hanno come scopo quello di provvedere alle emergenze attraverso strumenti non-ordinari, ma che di questi assumono la forma, e che sono attivati da quegli stessi soggetti che dettano la disciplina nelle situazioni normali.

La giurisprudenza contemporanea attribuisce un valore e un ruolo diverso a queste tecniche, anche se il loro uso crescente mostra quanto le situazioni a vario titolo emergenziali sia istituzionalmente e giuridicamente gestite con strumenti diversificati¹³: dalle leggi eccezionali di emergenza che pongono «un'eccezione non prevista dall'ordinamento giuridico normalmente in vigore», alle leggi speciali che costituiscono, invece, una «fattispecie permanente» e che «appartengono all'ordinamento normalmente vigente il quale prevede tanto la regola quanto l'eccezione»; dai provvedimenti esecutivi d'urgenza, all'interpretazione straordinaria di

¹⁰ Nel modello liberale lo stato d'eccezione costituisce la sospensione della costituzione e delle sue garanzie di libertà in nome della salvaguardia di un ordine politico finalizzato proprio a garantire l'esercizio di queste libertà. In quello decisionista l'assetto costituzionale straordinario dello stato di eccezione sospende la regola che il potere sovrano, potenzialmente illimitato, si esercita entro confini normativi, e solo in via derivata comporta la sospensione delle libertà. Su questi punti vedi: P. PINNA, *L'Emergenza nell'Ordinamento Costituzionale Italiano*, Milano, Giuffrè, 1988 e G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*.

¹¹ Marazzita descrive questa condizione anche come una "crisi costituzionale conservativa", *op. cit.*, pp. 149-155.

¹² Riprendo la bella espressione di Pinna che sottolinea come l'emergenza, quando non sia del tutto estrema all'ordinamento giuridico normale e sia riconducibile a previsioni costituzionali fondamentali, possa essere considerata un'eccezione relativa e non assoluta; essa, «tuttavia [...] al pari di quella assoluta, è una previsione aliena [...] all'ordinamento, nel senso che non appartiene al 'corpo' delle disposizioni normalmente vigenti», *op. cit.*, p. 55.

¹³ Differentemente da Pinna, Marazzita ritiene infatti che «il ricorso alla c.d. tecniche sostitutive ha incontrato fasi alterne e non sembra di poter affermare il definitivo o progressivo superamento degli strumenti emergenziali tipici regolati in Costituzione» anche se è certamente possibile osservare «una concorrenza di tecniche - tradizionali e sostitutive - la quale non ha ancora trovato un punto di equilibrio» (p.464).

leggi ordinarie¹⁴. Se gli istituti tipicamente liberali come lo stato d'assedio e lo stato di guerra, che esprimono una dimensione immediatamente eccezionale, restano inclusi e latenti nelle costituzioni di alcune delle maggiori democrazie occidentali, essi hanno però una presenza laterale: nei fatti sono scavalcati dall'attivazione di strumenti che vivono di una separazione labile tra normale ed eccezionale¹⁵. Pasquale Pasquino e John Ferejohn hanno ipotizzato che «the disuse of constitutional emergency powers must lie, in part, in the development of a new legal model for dealing with emergencies»¹⁶. Un modello “legislativo” che permetterebbe di gestire le «emergencies by enacting ordinary statutes that delegate special and temporary powers to the executive»¹⁷, così da mettere a disposizione degli esecutivi quella legittimità democratica (rappresentativa) che costituisce un elemento imprescindibile delle contemporanee democrazie liberali.

A questi strumenti di gestione delle emergenze dal carattere prevalentemente giuridico se ne affiancano altri di natura “amministrativa”, tra essi le *authorities* e i poteri commissari. Le autorità amministrative indipendenti rappresentano un sistema pluralistico di controllo e regolazione la cui azione è finalizzata a ridurre il conflitto o la sua espansione nell'attività di governo. Esse realizzano «il passaggio da sistemi istituzionali di governo, prevalentemente fondati sulle istituzioni della rappresentanza (partiti e parlamenti) e orientati alla centralità delle funzioni di *inputs*, a sistemi di governo orientati alla rivalutazione di modalità d'azione più orientate all'efficienza e all'efficacia degli *outputs*»¹⁸. Questa “delega” delle funzioni di programmazione e di regolazione agli organismi esecutivi vuole dare una risposta alla scarsa continuità e stabilità degli indirizzi di governo ma anche contenere la conflittualità intrinseca agli istituti rappresentativi. Il tentativo di spostare su un piano amministrativo le frizioni prodotte da situazioni critiche o emergenziali è anche la ragione dell'uso crescente di poteri commissari attribuiti a soggetti diversi e finalizzati alla risoluzione di crisi più o meno gravi. Attraverso la delega temporanea di poteri straordinari e derogatori, nonché dotazioni economiche e finanziarie ampie ed autonome, si interviene per risolvere ed affrontare emergenze diverse e territorialmente localizzate. Il presupposto è che «vi siano situazioni di emergenza o di complessità tecnica o decisionale tale da dover affidare a singole persone non identificabili come una forza politica, con un'ideologia, con un interesse politico partigiano, il compito di risolvere specifici problemi»¹⁹.

Gli ordinamenti democratici dispongono quindi di strumenti diversificati che compongono un “regime non-ordinario di emergenza” che opera al fianco, ed all'interno, dell'ordinamento ordinario. In tal senso, la decretazione di urgenza, i provvedimenti provvisori con forza di legge, le diverse e molteplici forme di legislazione di emergenza, la produzione di poteri pubblici straordinari (poteri

¹⁴ Pinna, *op. cit.*, p. 59.

¹⁵ Questi istituti sembrano oggi essere *de facto* (ma non *de jure*) inattivi: rimangono, cioè, vigenti ma in uno stato di quiescenza. Del resto, l'applicazione dello stato di emergenza da parte del governo francese per sedare gli scontri nelle *banlieu* e l'assassinio di da parte della polizia britannica nella metropolitana a seguito degli attentati londinesi mostrano come l'esercizio di poteri straordinari e derogatori sia in ogni momento possibile.

¹⁶ P. PASQUINO e J. FERREJOHN, *op. cit.*, p. 216.

¹⁷ *Ivi*, p. 217.

¹⁸ G. GIRAUDI e M.S. RIGHETTINI, *Le autorità amministrative indipendenti. Dalla democrazia della rappresentanza alla democrazia dell'efficienza*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 202.

¹⁹ M. MORISI, in un reportage dal titolo *I Commissari, perché?* a cura di C. Baldassarri e G. Marrucci, domenica 22 maggio 2005. In realtà, come afferma Sabino Cassese nello stesso reportage, «il commissario straordinario è il sintomo di un problema, di una malattia, di una difficoltà; si ricorre al commissario straordinario perché l'amministrazione ordinaria non funziona»

commissari e *authorities*) così come l'interpretazione straordinaria di disposizioni ordinarie, rappresentano l'intreccio concreto di una complessa struttura giuridica e politica di gestione delle emergenze. Come afferma Piero Pinna, se è vero che «ciascun ordinamento ha il proprio stato di eccezione»²⁰ è pure vero che «ciascun ordinamento reagisce diversamente alle condizioni di emergenza secondo le proprie specifiche caratteristiche»²¹.

Il quadro dei poteri attraverso i quali le democrazie contemporanee affrontano le emergenze è allora sensibilmente più complesso di quello offerto dai modelli interpretativi liberali e/o decisionisti. E ciò aiuta a comprendere non solamente le trasformazioni nel rapporto autorità/libertà, ma anche gli spostamenti nelle relazioni tra i poteri che compongono gli istituti poliarchici democratici²². Pasquale Pasquino e John Ferejohn hanno sottolineato come una teoria dei poteri d'eccezione non si giustifichi che all'interno di un sistema costituzionale di distribuzione del potere. L'esercizio di questi poteri costituisce, quindi, una trasformazione dei rapporti tra i cittadini, in quanto individui, ed il governo. Il modello "legislativo" di esercizio dei poteri d'emergenza che sembra caratterizzare le contemporanee democrazie liberali mostra, allora, sia la propria flessibilità nel mettere a disposizione dell'autorità politica strumenti per rispondere alle emergenze, quanto la sua capacità di incidere in senso trasformativo sugli ordinamenti. Quasi a confermare, anche sul piano giuridico-politico, quel processo di silenziosa trasformazione costituzionale che Mauro Calise ha individuato negli sviluppi contemporanei della *governance* e dell'amministrazione, e che Gianfranco Borrelli ha interpretato come un processo di stabilizzazione conservativa della democrazie pluraliste²³.

2. ragion di stato e conservazione politica *democratica*

I dispositivi giuridici ed amministrativi che abbiamo analizzato nelle pagine precedenti sono prevalentemente conservativi perché permettono all'autorità politica di preservare l'ordine e la sicurezza delle istituzioni e/o dei cittadini. L'esperienza teorica e storica del paradigma politico della conservazione rimanda ad un orizzonte peculiare, che ha a riferimento in termini prevalenti, anche se non esclusivi, le scritture e le dottrine della ragion di stato e il loro complesso rapporto di reciproca funzionalità con i processi di costruzione delle sovranità statali²⁴. Benché la gran parte della politologia contemporanea e della riflessione politica separi nettamente la sfera della ragion di stato

²¹ P. PINNA, *op. cit.*, p. 71.

²¹ *Ivi*, p. 72.

²² Vedi il saggio di P. Pasquino e di John Ferejohn in questo volume.

²³ G. BORRELLI, *Tra governance e guerre: i dispositivi della modernizzazione politica alla prova della mondializzazione*, in Id (a cura di), *Governance*, Napoli, Dante & Descartes, 2004, pp.7-37; M. CALISE, *La costituzione silenziosa. Geografia dei nuovi poteri*, Roma-Bari, Laterza, 2000 ma anche il saggio: *Tra governo e governance: la Costituzione nelle democrazie contemporanee*, in *La nuova età delle Costituzioni*, a cura di L. Ornaghi, Bologna, Il Mulino, pp.121-45.

²⁴ Sul paradigma politico della conservazione, e sul rapporto che esso instaura con quello dello scambio politico, vedi i lavori di Gianfranco BORRELLI: *Ragion di Stato e Leviatano. Conservazione e scambio alle origini della modernità politica*, Bologna, Il Mulino, 1993; *Oltre i percorsi di sovranità: il paradigma moderno della sovranità politica*, in S. Chignola e G.C. Duso, *Sui concetti giuridici e politici della costituzione d'Europa*, Milano, Franco Angeli, 2004, pp. 303-23. Rimando pure al saggio presente in questo volume. In merito alle più recenti acquisizioni storiografiche sulla ragion di stato vedi il volume a cura di A. E. BALDINI, *La Ragion di Stato dopo Meinecke e Croce. Dibattito su recenti pubblicazioni*, Genova, Name, 1999.

da quella democratica – assegnando alla prima esclusivamente un carattere degenerativo o l'espressione di un realismo politico interstate – questa categoria appare al centro di alcuni importanti (ancorché poco numerosi) sforzi di interpretazione anche della politica democratica. E' importante tornare su queste indagini perché ci aiutano a comprendere ambiti di esercizio del potere politico democratico ancora oscuri, e che pongono invece domande fondamentali sulla natura del rapporto tra sovranità politica e democrazia.

Nell'analizzare l' «*exceptionnalité des pratiques gouvernementales*» proprie della dottrina della ragion di stato, Michel Senellart si domandava se «*la raison d'État se ramène-t-elle, pour l'essentiel, à des maximes de transgression du droit commun*» oppure se essa «*défini-t-elle, sans exclure de telles transgressions selon des modalités plus ou moins strictement codifiée, un art de gouverner plus complexe fondé sur le savoir, l'expérience, le calcul du possible, la gestion avisée des forces humaine et matérielles, une prudence gouvernementale en un mot s'exerçant de façon ouverte et continue, et non sous le signe de la violence, du secret et de l'exception*»²⁵. Questa duplicità di aspetti descrive un quadro problematico utile a comprendere le dotazioni politiche di cui dispongono le democrazie per fare fronte alle emergenze. In primo luogo, vi è il complesso degli istituti – costituzionali o amministrativi – attraverso cui è normato l'esercizio dei poteri d'emergenza; a questi si affiancano gli strumenti propri di esercizio di potere nascosto e d'*intelligence*. Questi primi due ambiti possono forse essere descritti come gli esiti delle tradizioni giuridico-politiche della deroga e della prerogativa. Da ultimo, vi sono i dispositivi di esercizio di meccanismi di sicurezza e disciplinari che nello stato sociale trovano la loro più significativa, ma non esclusiva, declinazione. In questo quadro, che descrive momenti diversi del governo democratico, è possibile collocare l'esercizio di una ragion di stato democratica e costituzionale.

2.1 ragion di stato, intelligence e democrazia

Carl Friedrich è tra quelli che per primi hanno posto il problema della conservazione di un ordine costituzionale e democratico attraverso una «*constitutional reason of state*» tesa a sostenere un «*ever more effectively ordering a “government of laws”*»²⁶. In termini non dissimili Clinton Rossiter distingueva tra poteri di emergenza esecutivi (*executive emergency powers*), che non sono il frutto di una delega da parte del legislativo, e poteri di emergenza legislativi (*legislative emergency powers*), che sono invece attribuiti all'esecutivo attraverso legislazioni *ad hoc*²⁷. In entrambi questi autori lo sforzo analitico è finalizzato a definire strumenti utili alla sopravvivenza di un ordine costituzionale a fronte di minacce pressanti. Nelle loro opere la ragion di stato si declina come una dottrina della salvaguardia dell'ordine democratico che vive di strumenti giuridici definiti e dalla natura straordinaria e derogatoria. L'orizzonte di riferimento è offerto da un costituzionalismo liberale nel quale l'emergenza è collocata in un quadro costituzionale duale, basato sulla separazione netta tra regime normale ed eccezionale. In altre parole, esso esprime la declinazione costituzionale e liberale di

²⁵ M. SENELLART, *La raison d'État: théorie de l'exception ou prudence gouvernementale?*, in *La théorie politico-constitutionnelle du gouvernement d'exception*, a cura di P. Pasquino e B. Manin, CREA, École Polytechnique, vol.19, 2000, pp. 25-48.

²⁶ C.J. FRIEDRICH, *Constitutional Reason of State. The Survival of the Constitutional Order*, Providence, Brown University Press, 1957, p.119.

²⁷ «There are three general forms of modern crisis government that may be deduced from the many emergency regimes considered in this book: the executive dictatorship, the legislative dictatorship, and the war government», in C. ROSSITER, *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies*, New York, Harcourt, Brace & World, 1963, cit. p.290.

quel “doppio stato” che Fraenkel aveva ricostruito come intreccio tra stato normativo e stato discrezionale nella quotidianità storica del nazionalsocialismo germanico. Il doppio stato democratico si è riproposto secondo modalità peculiari – centrate sul ruolo preponderante dell’*intelligence* e della *counter intelligence* a fronte del ruolo delle organizzazioni politiche di massa (partiti e sindacati) e dei percorsi della politica internazionale – durante la Guerra Fredda. Tutte le democrazie appartenenti al blocco occidentale si sono dotate di strumentazioni discrezionali, più o meno palesi, di conduzione del confronto politico-militare col blocco socialista e questi strumenti convivevano conflittualmente, pure intrecciandosi, con l’ordine giuridico ed istituzionale dei singoli stati. Nella lettura del “caso Italia”, ad esempio, Giovanni Fasanella e Claudio Sestrieri hanno mostrato quanto a lungo siano stati attivi due livelli nel corpo dello stato, «un primo ufficiale, regolato secondo i principi della democrazia parlamentare e quindi accessibile a tutti; e un secondo livello, segreto [...]»²⁸. In una lunga ed intensa intervista nella quale Giovanni Pellegrino interpreta alcuni sviluppi della storia recente italiana come una silenziosa guerra civile, l’ex parlamentare e presidente della Commissione Stragi sostiene che la realtà repubblicana italiana era «caratterizzata dalla compresenza di una serie di dualità interagenti. [...]. Duale era lo stato [...] Duale era l’ordinamento, nello iato tra una costituzione materiale segnata dal valore dell’anti-comunismo, che derivava da una scelta di campo internazionale democraticamente voluta, e una Costituzione scritta nata dalla Resistenza [...]. Insomma, abbiamo vissuto in una situazione di guerra civile rimasta a lungo “quiescente”, e poi riaccesa di colpo nello scontro sociale che infiammò gli anni Settanta»²⁹. Questo sistema duale era certamente legato alla particolare condizione di separazione tra due anime – quella socialista e comunista da un lato, quella democratico-cristiana e liberale dall’altro – che convivevano, pure con difficoltà, in un regime di sovranità “limitata”. Tuttavia, anche in realtà internamente più coese come quella inglese e statunitense ci sono stati ampi spazi di esercizio di poteri discrezionali che affiancavano le procedure ordinarie dello stato di diritto. Steve Smiths ha mostrato quanto le politiche nucleari militari dei due paesi, ancora a cavallo degli anni Ottanta, fossero sostanzialmente «made in secret and by a very small group of people»³⁰ e al di fuori dei tradizionali meccanismi di controllo di cui disponevano tanto il sistema parlamentare britannico, quanto quello federale statunitense. Ciò mostra quanto il piano della politica estera e militare rappresenti una permanente linea di tensione negli ordinamenti democratici.

Si ripropone, in altri termini, quel rapporto complesso tra pubblico e segreto che nella riflessione di Norberto Bobbio registrava i maggiori insuccessi della democrazia, e che, da solo, l’equilibrio istituzionale tra i poteri non sembra essere mai riuscito a comporre³¹. E’ utile chiedersi se questo rapporto non sia piuttosto legato ad una dimensione profonda ed interna all’organizzazione politica democratica, che avrebbe fatto propri i dispositivi conservativi di quella “ragione degli stati” che fin dalle sue origini moderne attraversa e influenza i percorsi di costruzione e di funzionamento delle

²⁸ FASANELLA G. e SESTRIERI C. con PELLEGRINO G., *Segreto di Stato. La verità da Gladio al caso Moro*, Torino, Einaudi, 2000, p.vii.

²⁹ *Ivi*, pp. 239-240.

³⁰ S. SMITH, *Reasons of States*, in *New Forms of Democracy*, a cura di D. Held e C. Pollit, London, Sage Publications, 1986, pp.192-217, p. 199.

³¹ N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, in Id., *Il Futuro della Democrazia*, Torino, Einaudi, 1984, pp.85-113.

sovranità statuali indipendentemente dalle forme del loro governo. Dispositivi che si propongono con forza allorquando le emergenze spingano il sistema politico democratico a stringersi intorno alla capacità decisionale ed esecutiva, magari allentando il sistema dei controlli o depotenziando le funzioni legislative e giudiziarie.

2.2 *ragion di stato e governamentalità democratica*

Il legame tra ragion di stato e democrazia assume una configurazione più ampia se si pone l'attenzione sui processi attraverso i quali si esercita la razionalità di governo sovrana nel quadro offerto dagli ordinamenti democratici. Un'interessante lettura del rapporto tra democrazia e ragion di stato viene dall'analisi che Sheldon Wolin ha svolto dei processi di marginalizzazione e di de-politicizzazione attivati dal *welfare state*. Nella costruzione e gestione dello stato sociale Wolin individua una *ratio conservativa* che è forma propria dell'età della *economic polity*, e che si presenta come *wohlfahrtsstaatsräson*³². Il *welfare state* esprime una logica conservativa perché costituisce un complesso di dispositivi finalizzati, da un lato, a contenere la conflittualità sociale che accompagna un modello economico e politico liberale; dall'altro lato, perché concorre a definire procedure di esclusione/inclusione sociale, offrendo quindi un principio di ordine politico alla società. E' evidente che la riflessione di Wolin è legata ad un'economia politica che al *welfare state* attribuiva un ruolo di contenimento delle fratture prodotte dalla Guerra Fredda, e che individuava nello stato un attore keinesianamente attivo nei processi di direzione dell'economia. La realtà democratica contemporanea sembra vivere, invece, di una maggiore separazione tra economia, governo e società ed assiste alla progressiva riduzione delle politiche di *welfare state*: apparentemente non più funzionali al contenimento degli svolgimenti di una conflittualità sociale definitivamente svincolata dal contrasto tra due modelli ideologici antagonisti. Tuttavia, la gestione della marginalità come dispositivo di costruzione delle emergenze, e nel contempo di attivazione di strumenti finalizzati alla loro risoluzione, continua a rappresentare uno dei fulcri delle politiche di produzione della sovranità politica e dei processi identitari delle società democratiche. Facendo riferimento al tema dell'immigrazione, Alessandro Dal Lago sottolinea come «i rischi prevalenti tra i cittadini sono costruiti socialmente come tali» al fine di promuovere fantasmi di coesione sociale e di sicurezza³³. Quello dell'immigrazione non è certo l'unico ambito di esercizio di una *statecraft* identitaria, anche se questo, più di molti altri, attraversa piani politici differenti, stringendo insieme i temi della sicurezza, del territorio e della popolazione ed inscrivendoli in una logica d'esclusione. In tal senso, i processi di marginalizzazione, di esclusione e di regolazione delle "non-persone" escluse dai processi concreti della politica democratica non rappresentano solamente uno dei maggiori limiti della democrazia liberale e dello stato, ma costituiscono il segnale più evidente dell'esaurirsi del «cittadino immaginario della modernità» e delle aporie del modello sovrano³⁴.

³² S. WOLIN, *Democracy and the Welfare State. The political and theoretical Connections between Staatsräson and Wohlfahrtsstaatsräson*, in «Political Theory», vol. XV, 1987, pp. 467-500.

³³ A. DAL LAGO, *Non Persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Milano, Feltrinelli, 2004 (n.e, prima ed. in Interzone, 1999).

³⁴ L'espressione è di G. BORRELLI, vedi: *Dal cittadino immaginario della modernità politica alle politiche di singolarità*, in *Singolari Intrecci, modi del patire e pratiche di libertà*, a cura di G. Borrelli e F.C. Papparo, Napoli, Filema, 2001.

Una riflessione problematica sul rapporto tra sovranità politica e la razionalità e la prassi del governo è offerta da Michel Foucault che, nell'elaborazione della categoria della governamentalità, indica una «forma molto specifica, sebbene molto complessa di potere, che ha per bersaglio la popolazione, per forma principale di sapere l'economia politica, per strumenti tecnici essenziali i dispositivi di sicurezza»³⁵. Questo potere costituisce l'esito di un processo storico che, dallo stato di giustizia medievale, giunge alle forme a noi contemporanee dello stato governamentalizzato esercitandosi sulla base di un principio di economia del potere. Come afferma Foucault, noi «viviamo nell'era della "governamentalità"»³⁶, ed essa ha come attore privilegiato uno «stato di governo che poggia essenzialmente sulla popolazione e che si riferisce ed utilizza la strumentazione del sapere economico» e che articola, concretamente, una «società controllata da dispositivi di sicurezza»³⁷. In questo quadro interpretativo, i dispositivi di una modernità articolatasi intorno ad una sovranità giuridica e politica s'incrociano con gli strumenti messi in campo da poteri disciplinari e di sicurezza col fine di esercitare un comando più complessivo sulla popolazione e sugli individui. Nello svolgersi della logica del governo liberale, e della sua peculiare forma di governamentalità, al rapporto tra sicurezza e libertà si attribuisce un ruolo specifico: alla produzione delle libertà necessarie agli svolgimenti di una certa economia politica ne segue l'accrescimento di rischi, incertezze, emergenze. Questo crescente "timore del pericolo" promuove l'attivazione di «procedure di controllo, di costrizione, di coercizione, che costituiranno una sorta di contropartita e di contrappeso della libertà»³⁸. Nello spazio che si apre tra la necessità produrre una sempre maggiore libertà, magari attraverso l'imposizione degli strumenti e degli istituti politici della democrazia liberale, ed il bisogno di dotarsi di dispositivi capaci di garantire sicurezza, si delinea un possibile rapporto – ancora tutto da indagare – tra democrazia e ragion di stato.

2.3 un modello (statunitense) di ragion di stato democratica e repubblicana

Mi pare utile concludere questa analisi presentando un modello particolare di rapporto tra ragion di stato e repubblicanesimo democratico che appare in un volume pubblicato negli Stati Uniti nel 1997 ed intitolato *Arts of Power*. L'autore è Chas Freeman, per lungo tempo esponente dello staff diplomatico del Pentagono durante l'amministrazione di Ronald Reagan³⁹. Nella sua analisi la ragion di stato non si lega

³⁵ M. FOUCAULT, *La Governamentalità*, in ID., *Poteri e strategie. L'assoggettamento dei corpi e l'elemento sfuggente*, a cura di P. Dalla Vigna, Milano, Mimesis, 1994, pp.43-67; cit. p. 65. Vedi le lezioni raccolte in M. FOUCAULT, *Sécurité, Territoire, Population. Cours au Collège de France (1977-78)*, a cura di F. Ewald e A. Fontana, Parigi, Gallimard, 2004 (tr. it. *Sicurezza, territorio, Popolazione*, Milano, Feltrinelli, 2005) e FOUCAULT M., *Naissance de la Biopolitique. Cours au Collège de France (1978-79)*, a cura di F. Ewald e A. Fontana, Parigi, Gallimard, 2004 (tr. it. *Nascita della Biopolitica*, Milano, Feltrinelli, 2005). La riflessione foucaultiana sulla governamentalità è certamente molto più articolata e complessa di quanto possa apparire dai miei brevi riferimenti, vedi in tal senso: M. SENELLART, *Michel Foucault: gouvernementalité et raison d'État*, in «La Pensée politique - Situations de la démocratie», Paris, Seuil-Gallimard, 1993, pp. 276-298 (tr. it. *Michel Foucault: governamentalità e ragion di stato*, a cura di G. Gentile, in «Bollettino dell'Archivio della ragion di stato», vol.2, 1994, pp.37-73). Ma anche la nota di Senellart nel volume *Sécurité, Territoire, Population*.

³⁶ M. FOUCAULT, *La Governamentalità*, p. 66.

³⁷ *Ivi*, p. 67.

³⁸ M. FOUCAULT, *La questione del liberalismo*, in ID., *Biopolitica e Liberalismo*, a cura di Ottavio Marzocca, Milano, Medusa, 2001.

³⁹ C.W. FREEMAN, *Arts of Power*, Washington, United State Institute of Peace Press, 1997.

alla sopravvivenza dello stato, a quel piano in sostanza che potremmo ricondurre all'eccezione, o alla necessità di garantire l'interesse nazionale supremo, che appartiene piuttosto alla guerra⁴⁰. Quest'ultimo è uno strumento estremo, legato all'auto-conservazione, e consiste nell'esercizio di un potere straordinario e latente. Più comune della condizione di minaccia alla sopravvivenza dello stato è lo sforzo di difenderne l'autonomia, l'influenza sul piano internazionale e l'accesso alle risorse. E' questo impegno che pertiene alla ragion di stato: «some matters and developments do not threaten a state's survival but nevertheless bear immediately on its *vital interests*: security, well-being, and domestic tranquillity»⁴¹. Gli interessi vitali sono quelli che concernono gli scopi per i quali lo stato è istituito: l'unità nazionale, l'accesso alle risorse essenziali per il potere e il benessere nazionale, l'immunità dall'intimidazione interna ed esterna, la garanzia del conseguimento degli interessi ritenuti strategici. Questi ultimi «arise from matters and developments that do not bear immediately on state's security, well being, and domestic tranquility but have the potential, if left unattended, to directly affect these vital interests or the capacity to advance or defend them»⁴². Gli interessi strategici sono quindi il prodotto dei mutamenti relativi agli allineamenti in politica estera, ma anche alla scoperta di nuove tecnologie o di risorse energetiche, all'emergere di nuovi *patterns* di sviluppo nel commercio e nell'economia internazionale. Gli interessi vitali e quelli strategici sono l'espressione di una *reason of system* che si esercita nel controllo e nel governo dei saperi, delle tecnologie, delle risorse, della popolazione e del mercato, sia sul piano nazionale che internazionale.

Il testo di Freeman è particolarmente interessante perché si situa al termine della fase della storia mondiale che chiamiamo Guerra Fredda. Esso segnala quindi l'esaurimento della contrapposizione bipolare pur conservandone alcune acquisizioni strategiche e politiche. In altre parole, Freeman sintetizza quel processo di progressivo allargamento delle insicurezze e delle necessità di stato che aveva assunto, già nel trentennio precedente, una profonda accelerazione. Nel documento del *National Security Council* statunitense dell'aprile 1950 era delineato «the first comprehensive statement of a national strategy after World War II» sulla base della convinzione che il contesto internazionale dei decenni a venire sarebbe stato caratterizzato da un «indefinite period of tension and danger»⁴³. Il contrasto con l'Unione Sovietica apriva uno scenario di conflitto permanente su scala globale che rendeva necessario l'allargamento degli strumenti giuridici e politici finalizzati a rispondere alle necessità della lotta al comunismo; ciò richiedeva «a great change in our normal peacetime way of doing things»⁴⁴. La strategia che veniva così delineata avrebbe trovato nel breve termine applicazione col coinvolgimento nella guerra di Corea che permise al presidente Truman di dichiarare una emergenza nazionale durata quasi venticinque anni⁴⁵.

In un importante lavoro sui poteri di emergenza negli Stati Uniti, Jules Lobel

⁴⁰ In tal senso, «survival is the supreme national interest. Challenges to it lead to the war», *ivi*, p. 10.

⁴¹ *Ibidem*

⁴² *Ibidem*

⁴³ *National Security Council Paper* 68, april 1950; cit. in J. LOBEL *Emergency Power and the Decline of Liberalism*, «The Yale Law Journal», vol.98, n.7, 1989, pp.1385-1433. p. 1401.

⁴⁴ *Ibidem*

⁴⁵ I poteri attribuiti al presidente prevedevano «to seize property and commodities, organize and control production, call to active duty 2.5 million reservists, assign military forces abroad, seize and control all means of transportation and communications, restrict travel, institute martial law and in many other ways, manage every aspect of the lives of the American citizens», S. Rep. No 1170, 93rd Cong., 2nd Sess. 2 (1974).

sottolinea come «the line separating executive emergency power and the normal constitutional government has become blurred, not only because of legal or institutional failure, but primarily because of an aggressive United States assertion of power in the international arena»⁴⁶. Proprio nel ruolo preminente degli Usa nel contesto internazionale sarebbero allora le ragioni del progressivo allargamento degli interessi vitali e di quelli strategici e dell'importanza crescente che i poteri di emergenza hanno assunto nella conduzione del governo ordinario. Più precisamente, Lobel è convinto che l'estensione delle politiche emergenziali ad ambiti sempre più ampi del governo ordinario ha seguito quattro direttrici. La prima conduce ad invalidare l'assunto che pace e stabilità costituiscano la norma mentre l'emergenza costituisca un momento eccezionale: pace ed emergenza assumono, quindi, una natura mista e indefinita. La seconda direttrice segna il progressivo rifiuto del modello presidenziale lockiano e jeffersoniano della prerogativa a favore di una teoria dei "poteri inerenti" l'esecutivo. In terzo luogo, la richiesta che il legislativo attribuisca al governo poteri di emergenza *ad hoc* permette il governo sia di sottrarsi tanto all'esercizio di un potere eccezionale derogatorio, e quindi giudiziabile *ex post*, quanto ad un regime di netta separazione tra normale ed eccezionale. Infine, l'ultima direttrice vede la sostituzione di un quadro intellettuale formalistico con un realismo legale che, nei fatti, ha sostenuto il processo di confusione delle distinzioni che componevano il nucleo della teoria liberale: «liberal thought premises constitutional democracy upon the tension between polar opposites: between law and politics, public and private, state and civil society, universal and particular, reason and desire, self and other. These distinctions attempt to separate the areas of our existence that can be governed by universal, collectively-derived and reasoned rules, from those areas that we want to preserve for a particularized decision making»⁴⁷. In ultima analisi, l'ampliamento progressivo dei poteri dell'esecutivo è per Lobel l'indice di un processo degenerativo dovuto a cause endogene, come il desiderio del governo federale di accrescere il proprio potere in ragione di una "logica imperiale", ed a cause esogene, che rimandano agli sviluppi delle relazioni internazionali e dei processi di globalizzazione⁴⁸.

Il processo di ampliamento degli interessi di stato statunitense ha caratterizzato le scelte della politica statunitense anche nei decenni della Guerra Fredda. Come ha

⁴⁶ J. LOBEL, *op. cit.*, p. 1424. Un ruolo tale da giungere alla messa in discussione del principio della separazione dei poteri: «The Committee's Basic Policy Statement asserted, "The checks and balances inspired by the experience of the Eighteenth century have led repeatedly, in the Twentieth Century, to governmental stalemate and deadlock, to indecision and inaction in the face of urgent problems". Echoing Senator Fulbright's sentiments during the early 1960s, Dillon asked whether modern America "can continue to afford the luxury of the separation of power"», J. Lobel, *op. cit.*, p. 1424

⁴⁷ *Ivi*, p. 1389. Questi tesi è però controversa: vedi H.C. RELYEA, *National Emergency Powers*, CRS Report for Congress, The Library of Congress, 2001; J. FERREJOHN e P. PASQUINO, *The Law of exception*, cit.; S.I. VLADECK, *Emergency Power and the Militia Acts*, «The Yale Law Journal», vol.114, 2004, pp. 150-194 che riconduce la delega dei poteri di emergenza al governo nella tradizione giuridica del *Militia Act*; e il bel saggio di C. FATOVIC, *Constitutionalism and Presidential Prerogative: Jeffersonian and Hamiltonian Perspectives*, «American Journal of Political Science», vol.98, n.3, 2004, pp. 429-444 che ricostruisce - ed attualizza - le concezioni diverse dell'esecutivo di Jefferson e Hamilton i quali, pur condividendo la dottrina lockiana della prerogativa, non concordavano sulla sua costituzionalità. Hamilton situava l'esercizio della prerogativa tra i poteri inerenti attribuiti dalla costituzione al presidente; Jefferson, invece, la riteneva necessaria ma incostituzionale, e rimandava al giudizio popolare *ex post* il controllo sull'operato del governo.

⁴⁸ Forse più utile è la lettura foucaultiana del rapporto tra liberalismo e sicurezza secondo cui le attuali trasformazioni dei sistemi politici liberali non sarebbe da ricondursi ad una degenerazione (o crisi) del liberalismo ma all'accelerazione drammatica dei suoi processi.

convincentemente mostrato Daniel Yergin in un suo studio su quegli anni: «what characterize the concept of national security? It postulates the interrelatedness of so many different political, economic, and military factors that developments halfway around the globe are seen to have automatic and direct impact on America's core interests. Virtually every development in the world is perceived to be potentially crucial»⁴⁹. L'attualità di questo principio è resa palese dal documento *Defense Planning Guide* del 1992 stilato da Lewis Libby e Zalmay Khalilzad, ad oggi tra i più stretti collaboratori di Paul Wolfowitz, e più ancora dalle linee complessive della nuova politica neo-conservatrice espressa dal documento del *National Security Council* del settembre 2002. Quello che appare allora evidente è che questa peculiare ragion di stato definisce gli *enduring national interests* in modo tale «to include the maintenance of preeminence, the vitality of global economy, and access to key markets and strategic resources»⁵⁰.

3. emergenze politiche globali: *global governance e security governance*

Il progressivo allargamento degli interessi di stato – che si accompagna alla sempre maggiore disponibilità di strumentazioni tecnologiche, informatiche e militari applicate ai campi della sicurezza, del controllo e della sorveglianza – accomuna tutte le maggiori democrazie occidentali⁵¹. Quasi in maniera paradossale, torna *in auge* un realismo politico che guarda allo stato come ad un attore razionale-individuale strategicamente contrapposto ad altri stati: un modello che sembrava essere stato superato proprio dall'antagonismo tra due blocchi che per sua natura tendeva verso una contrapposizione bipolare. Tuttavia, il piano della politica internazionale contemporanea, pur recuperando una dimensione “realista”, mostra quanto su alcuni temi cruciali – il controllo dei flussi migratori, la gestione dei processi di globalizzazione economica e finanziaria, lo sfruttamento delle risorse energetiche ed ambientali, la minaccia terroristica, la crisi ambientale – lo stato non possa impegnarsi da solo. Il processo di unificazione economica e politica europeo, così come i tentativi di costruzione di un area di libero scambio in sud america, è l'espressione tangibile della necessità degli stati di aggregarsi per macroaree economiche e politiche. La dimensione planetaria e globalizzante della politica mondiale, e quella di un sistema di sviluppo dai confini mutevoli, attribuisce un ruolo inedito agli organismi internazionali di *governance* e mostra una valenza normativa-regolativa specifica. Come afferma

⁴⁹ D. YERGIN, *Shattered Peace: The Origins of the Cold War and the National Security State*, 1977, p.198, cit. in K.L. SCHEPPELE, *Law in a Time of Emergency: States of Exception and the Temptations of 9/11*, «Journal of Constitutional Law», vol.6, n.5, pp. 1-75, cit. p. 13.

⁵⁰ N. BHUTA, *A Global State of Exception? The United States and World Order*, «Constellations», vol.10, n.3, 2003 p.19; vedi la definizione data dalla *Quadrennial Defence Review* del Department of Defense, 30 sept. 2001, p.2, p.30, p.62.

⁵¹ Tra gli innumerevoli esempi, vedi il progetto *Carnivore* del dipartimento statunitense per la sicurezza informatica dell'FBI ricostruito da H.E. VENTURA, J.M. MILLER e M. DEFLEM, *Governmentality and the war on terror: FBI Project Carnivore and the Diffusion of Disciplinary Power*, «Critical Criminology», vol.13, 2005, pp.55-70. Vedi anche le implicazioni dello USA Patriot Act (**U**niting and **S**trenghening **A**merica by **P**roviding **A**ppropriate **T**ools **R**equired to **I**ntercept and **O**bstruct **T**error !!!) per quanto concerne *privacy* e sorveglianza in P. MELL, *Big Brother at the Door: Balancing National Security with Privacy Under the USA Patriot Act*, «Denver University Law Review», vol.80, n.2, 2003, pp. 375-427. Ma anche C. BELL, *Biopolitical strategies of security: Considerations on Canada's New National Security Policy*, YCISS Working Paper, n.34, 2005. Di particolare interesse è la rivista digitale *Surveillance & Society* al sito: www.surveillance-and-society.org

Saskia Sassen: «this new institutional order also has normative authority – a new normativity that is not embedded in what has been (and to some extent remains) the master normativity of modern times, *raison d'état*»⁵².

Fin qui abbiamo svolto una lettura d'insieme degli strumenti attraverso cui le sovranità statali rispondono alle emergenze, ma questa lettura ci restituisce un quadro ancora parziale del sistema dei poteri deputati a contenere, gestire e risolvere le situazioni di crisi. Infatti, dalla fine della seconda guerra mondiale un numero crescente di istituti internazionali hanno assunto un ruolo di rilievo su scala mondiale tanto per fare fronte ad emergenze globali (dal clima alla gestione delle risorse), quanto per rispondere mondialmente ad emergenze locali (dalle emergenze umanitarie ai disastri ambientali). Nel panorama definito da questa inedita *governance* planetaria, i temi della sicurezza e dello sviluppo costituiscono i due fuochi intorno ai quali ruotano sia i tentativi di dare vita a politiche effettivamente globali, sia la ridefinizione del ruolo dello stato nello sforzo di promuovere una sostanziale democratizzazione del globo. In tal senso, appaiono significativi una serie di documenti programmatici sui temi della sicurezza e dello sviluppo stilati nell'ultimo decennio da alcune agenzie dell'Onu⁵³.

Il più recente di questi è stato pubblicato dal *Development Assistance Committee* (DAC) dell'OECD nel 2005, e s'intitola *Security System Reform and Governance*. Nell'incipit si afferma che la: «Security is fundamental to people's livelihood ... It relates to personal and state safety, access to social services and political processes. It is a core government responsibility, necessary for economic and social development and vital for the protection of human rights»⁵⁴. Al centro di questo documento vi sono sia il rapporto tra le politiche di sicurezza da attuarsi sui piani diversi della politica mondiale e della politica intrastatale, sia il legame che nei differenti contesti s'instaura tra la sicurezza e lo sviluppo. In tal senso, la *security* è descritta in termini ampi ed include in un unico nesso le declinazioni sicurezza-conservazione e sicurezza-sviluppo: il *Security System Reform* rappresenta «a key component of a broader "human security" agenda» promossa dall'UNDP. La politica di questo istituto è favorire l'attuazione di politiche di sicurezza che operino come un sistema di interventi e di attori più ampio di quello proprio della strumentazione tradizionale costituita da *defence, intelligence e policing*: «The overall objective of security system reform is to create a secure environment that is conducive to development, poverty reduction and democracy. This secure environment rests upon two essential pillars: *i*) the ability of the state, through its development policy and programmes, to generate conditions that mitigate the vulnerabilities to which its people are exposed; and *ii*) the ability of the state to use the range of policy instruments at its disposal to prevent or address security threats that affect society's well-being»⁵⁵. Si configura quindi uno spostamento nella politica

⁵² S. SASSEN, *Embedding the Global in the National*, in S. Solinger e J. Topik (a cura di), *States and Sovereignty in the Global Economy*, London, Routledge, 1999, pp.108-122, cit. p.111.

⁵³ Non molto dissimili sono le linee programmatiche europee che devono, tuttavia, fare i conti con questioni strategicamente più rilevanti: il processo di unificazione politica, il ruolo sul piano globale di una eventuale forza militare europea, il rapporto con la Nato e i paesi dell'est europa, il rapporto con gli Stati Uniti.

⁵⁴ DAC, *Security System Reform and Governance*, Paris, OECD Publishing, 2005, p.11. Due importanti documenti che ne hanno preceduto la stesura, anticipandone i temi, sono: DAC, *Helping Prevent Violent Conflict* (2001) e DAC, *Poverty Reductions* (2001). Pure importante è il documento *Security issues and development co-operation: a conceptual framework for enhancing policy coherence*, in *Conflict Prevention and Development Co-operation Papers*, vol. 2, n.3, 2001, pp. 33-71.

⁵⁵ DAC, *Security System Reform*, p. 16.

globale democratica, da un modello di sicurezza basato sul riconoscimento dei nemici esterni ed interni, ad un *whole-government approach* i cui obiettivi sono: «[to] foster interministerial dialogue, implement institutional change, and mainstream security as a public policy and governance issue»⁵⁶. Alla costruzione di un “ambiente sicuro”, insieme con le diverse istituzioni dello stato e del governo, devono partecipare attori diversi e la società civile, quando adeguatamente supportata dai programmi internazionali di cooperazione e sviluppo, deve creare e diffondere «a pro-reform environment for democratic governance»⁵⁷. La costruzione di uno spazio politico democratico è il presupposto sul quale è possibile attivare un circolo virtuoso tra sicurezza e sviluppo che si articola prevalentemente su base nazionale, anche se la rete dei poteri di supporto al processo di democratizzazione dello spazio politico nazionale, e che devono nel contempo promuovere anche politiche di sviluppo, non ha una base territoriale: dai governi che sono parte dell’OECD, alle diverse istituzioni mondiali o regionali, alle realtà differenziate che compongono la società civile.

Lo stato assume quindi un ruolo di rilievo, ma come oggetto dei processi – prevalentemente eterodiretti – di *global governance* e *security governance* poiché «security and development are increasingly seen as being inextricably linked» e ciò «opens the way to mainstreaming security as a public policy and governance issue»⁵⁸. In tal senso, il rapporto *Human Security Now* stilato dalla *Commission on Human Security* dell’UNDP sottolinea la complementarità tra sicurezza umana e sicurezza dello stato. La prima interviene a tutela degli individui e delle comunità in un quadro che non contempla esclusivamente le minacce alla sicurezza dello stato, poiché: «achieving human security includes not just protecting people but also empowering people to fend for themselves». In tal senso, «the range of actors is expanded beyond the state alone»⁵⁹. Questa nuova strategia di sicurezza quindi non si occupa in prevalenza di stati e di confini ma di popolazioni ed individui, secondo un progetto di rafforzamento e sviluppo centrato su un modello economico liberale e su un modello civile democratico. Il nesso sviluppo-sicurezza-democrazia, così come si configura in questi documenti, costituisce, da un lato, una strategia di sostegno di quei *failing-states* che rischiano di trasformarsi in *rogue states* attivando dinamiche di guerra, dall’altro lato, intende fronteggiare il dato offerto dagli immensi spostamenti di popolazioni determinati da povertà, conflitti, malattie, disastri ambientali. Questa seconda linea d’intervento è quella più utile a comprendere la logica di contenimento dei processi migratori che sottende il documento: «Multilateral approaches are essential for promoting orderly and predictable movements of people. Needed is an international migration framework of norms, processes and institutional arrangements to ensure such order and predictability. [...] Concerted efforts to identify and implement solutions to displacement situations are required through voluntary repatriation, resettlement or integration into host communities. [...] The security risks arising during large-scale forced population movements need to be acknowledged and better understood. [...] Given the permeability of borders and the ease of travel, efforts to strengthen the refugee regime and establish an international migration framework need to be accompanied by improvements in the protection of the internally displaced persons»⁶⁰.

⁵⁶ *Ivi*, p. 12.

⁵⁷ *Ivi*, p. 16.

⁵⁸ *Ibidem*

⁵⁹ HSC, *Human Security Now*, New York, 2003, p. 4.

⁶⁰ *Ivi*, p. 52.

Ha ragione, allora, Nevzat Soguk nel sottolineare lo sforzo di costruzione di un discorso convenzionale sul rifugiato, che si configura come una vera e propria *statecraft*, nel quale non c'è posto «for displaced humans, and no place for the refugee and the refugee's voice»⁶¹. In primo luogo, esso definisce un orizzonte istituzionale e “di popolo” sui rifugiati che passa per la costruzione di dinamiche di paura e di compassione; in secondo luogo, questo discorso assume una esplicita torsione statalista e territoriale poiché il problema, e la sua soluzione, sono comunque collocati nello stato. Il rifugiato sarebbe il sintomo del suo fallimento e la sua condizione è rimediabile solo nel quadro del ripristino di un suo normale funzionamento⁶². E' evidente, allora, l'ambiguità di fondo di una *governance* delle migrazioni composta da un «regime strutturalmente ibrido di esercizio della sovranità, alla cui definizione e al cui funzionamento concorrono gli Stati nazionali [...], formazioni “postnazionali” come l'Unione Europea, nuovi attori globali come l'International Organization for Migration e Organizzazioni non governative dalle finalità “umanitarie”»⁶³. Come sintetizza Sandro Mezzadra, il suo fine non è l'esclusione, ma la traslazione e funzionalizzazione in termini economici di quella eccedenza ed autonomia che sostiene le migrazioni.

Che questa peculiare *security governance* voglia esercitarsi prevenendo e anticipando le crisi, attraverso un sistema di relazioni democratiche tra attori che non operi esclusivamente come *institution-building*, ma anche - e forse soprattutto - come agente di sviluppo (liberale) è chiaramente espresso sia nella sezione *Economic security - the power to choose among opportunities* dello *Human Security Now*, sia in un documento intitolato *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention* dove questa strategia è espressamente associata ai timori suscitati dal terrorismo internazionale (il quale, anche se non detto esplicitamente, sarebbe di matrice islamista). Da un lato, si vuole garantire una stabilità strutturale di lungo periodo nel rapporto tra governi, *donors* e attori diversi impegnati nei processi di prevenzione dei conflitti e di supporto allo sviluppo; dall'altro lato, si attesta come necessario «[to] reinforce governance»⁶⁴. Un rafforzamento che è visibilmente un processo di democratizzazione ed occidentalizzazione: «7. Support democratisation and modernisation from within local value system in a way that reconfirms and builds on the beliefs of different societies. Donors need to acknowledge political, religious and cultural sensitivities when translating “western” models in non-western cultures. 8. Strengthen governance institutions - including financial, security and justice systems - which will help prevent support for terrorism [...] 11. Strive to make globalisation an inclusive process»⁶⁵. Il rispetto per i valori e le sensibilità culturali e religiose locali è strumentale allo sforzo di traduzione - monodirezionale - dei discorsi di modernizzazione e democratizzazione. La

⁶¹ N. SOGUK, *Refugees and statecraft*, «International Politics», vol.35, dec. 1998, pp. 447-468, cit. p. 448.

⁶² «Refugee problematizations are, then, ‘knowledgeable’ sets of orchestrated activities. They (a) *incite* a popular and institutional discourse on refugees, (b) *statize*, by inscribing and representing the refugee even as a specific problem of the sovereign state, and (c) *regiment*, by relying on the refugee problem to formulate solutions via statist channels», *ivi*, p. 454. Sulle procedure oggi in atto di controllo delle migrazioni sul piano mondiale, e particolarmente sul ruolo svolto dall'*Organizzazione Internazionale sulle Migrazioni*, vedi F. DÜVELL, *La globalizzazione del controllo delle migrazioni*, (tr. it a cura di A. De Giorgi), in *I Confini della Libertà. Per un'analisi politica delle migrazioni contemporanee*, a cura di S. Mezzadra, Roma, DeriveApprodi, pp. 23-50.

⁶³ S. MEZZADRA, *Capitalismo, migrazioni e lotte sociali. Appunti per una teoria dell'autonomia delle migrazioni*, pp. 7-19 in *ivi*, p. 11.

⁶⁴ DAC, *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention*, OECD Publishing, 2003, p. 9

⁶⁵ *Ibidem*.

globalizzazione si presenta come un processo “inclusivo” nel quale però è sempre il *Noi* ad includere il *Loro* e, per contro, sono sempre *Loro* a dover essere inclusi nel *Nostro* spazio politico (democratico): «the key issue is *how* to establish a democratic political order, buttressed by social and economic growth»⁶⁶.

Presi in questa rete democratica, i singoli sono oggetto di nuove prassi governamentali esercitate su scala globale che, sebbene trascendano lo stato, conservano la dimensione sovrana per garantire la continuità dei processi di individualizzazione politica che chiamiamo cittadinanza: «citizenship, a person’s membership in a particular state, is at the centre of democratic governance. It determines whether a person has the right to take part in decisions, voice opinions and benefits from the protection and rights granted by the state»⁶⁷. Nella riflessione foucaultiana sicurezza, sviluppo e popolazione sono i termini che danno concretezza agli sviluppi di un liberalismo che non vive oggi una fase degenerativa, ma un processo di accelerazione e di trasformazione. Politiche di libertà e politiche di sicurezza si susseguono componendo un quadro di permanente emergenza che opera come fattore trasformativo. La conservazione e l’accrescimento sul piano globale degli attuali assetti di potere passano quindi per l’ampliamento dello spazio politico liberale attraverso politiche di democratizzazione più o meno forzata. Si sperimenta, così, una nuova governamentalità liberale e conservativa che, sulla base di processi di moltiplicazione delle crisi e di emergenza diffuse, utilizzano politiche di *governance* e guerre per intervenire sulle popolazioni più che sulle unità statali.

⁶⁶ HSC, *Human Security Now*, pp. 67-68; il corsivo è mio.

⁶⁷ *Ivi*, p. 133.