

Ragion di stato costituzionale e democrazia dell'emergenza: i percorsi contemporanei della conservazione politica

Alessandro Arienzo

1. Democrazia e ragion di stato

La teoria democratica ha tradizionalmente posto ai propri margini i temi della ragion di stato e del suo rapporto con i principi e i dispositivi della democrazia politica. E non deve sorprendere che la gran parte dei contributi sull'argomento abbiano accompagnato il conflitto tra i due blocchi seguito alla Seconda Guerra Mondiale, esprimendo la convinzione che la ragion di stato possa e debba essere ricondotta alla gestione dell'*intelligence* e all'ambito delle relazioni internazionali. Essa sarebbe perciò costituita da un complesso di strumenti eccezionali e secretivi subordinati a procedure di controllo costituzionalmente definite. Per contro, quando non riconducibile ad una vera e propria "constitutional reason of state" essa apparirebbe fugacemente come un fenomeno deviato, degenerativo e corruttivo. Insomma, come quel "volto demoniaco del potere" su cui ha posto la sua attenzione Gerhard Ritter¹.

Eppure, proprio la fine degli anni '80, con il crollo del sistema internazionale bipolare e lo sfaldarsi degli steccati ideologici e dei confini geopolitici emersi alla fine della Seconda Guerra Mondiale, ha visto una ripresa degli studi storico-politici sulla ragion di stato Cinque e Seicentesca che ha segnato un passaggio ineludibile nella ricostruzione della *ratio status* come fenomeno storico e teorico². Ed era forse inevitabile che l'attuale recrudescenza del fenomeno terrorista su scala internazionale e quella che è apparsa come fase nuova dei conflitti armati internazionali³, riportassero al centro dell'attenzione il rapporto tra il sistema democratico – i suoi valori e la tenuta dello spazio di libertà individuali e collettive che esso intende garantire e valorizzare – e la necessità di politiche di sicurezza ed emergenziali tese a contrastare questo nuovo "impero del male". L'attuale contesto internazionale ha quindi messo a dura prova gli equilibri stabiliti tra stato di diritto, garanzie di libertà e sicurezza anche nei sistemi democratici più consolidati. Ed ha reso attuale il tema del rapporto tra ragion di stato e democrazia, favorendo peraltro un allargamento dell'analisi a campi di indagine ignorati dalla tradizione del cosiddetto "realismo politico"⁴.

Infatti, interrogarsi sul rapporto tra la ragion di stato e la democrazia ci impegna oggi ad un duplice sforzo d'indagine. In prima istanza, si pone la questione della relazione che

¹ Così titola la traduzione italiana (Bologna, Il Mulino, 1968); prima ed. G. Ritter, *Die Dämonie der Macht*, München, Oldenbourg, 1948.

² Una necessaria ricostruzione dei percorsi e dei temi di questa stagione di studi è offerta dal volume a cura di A.E. Baldini, *La Ragion di Stato dopo Meinecke e Croce. Dibattito su recenti pubblicazioni*, Genova, Name, 1999. Vedi anche il saggio di G. Ruocco, *Individualismo, assolutismo, libertinage érudit: un'interpretazione della modernità e della sua crisi*, in "Storica", anno VI, n.1, 2000, pp.31-87.

³ Tra i molti testi sull'argomento mi limito a segnalare: M. Kaldor, *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, New York-London, Polity Press, 1999.

⁴ Come introduzione al controverso tema del "realismo politico" vedi P.P. Portinaro, *Il Realismo Politico*, Roma-Bari, Laterza, 1999. Vedi anche: J. Haslam, *No Virtue like Necessity. Realist Thought in International Relations since Machiavelli*, New Haven & London, Yale University Press, 2002.

intercorre tra i dispositivi della ragion di stato e il sistema democratico; e con quest'ultimo dobbiamo intendere un sistema democratico-parlamentare, liberale e costituzionale, fondato su una sovranità popolare che si esercita in maniera rappresentativa, elettiva e maggioritaria. E quindi del relazionarsi tra strumenti e prassi che sottendono sistemi di valori e principi differenti ma che non sono né logicamente, né concettualmente, oppositivi o inconciliabili. Infatti, sia che per ragion di stato s'intenda il principio che, a garanzia della salvezza dello stato e della sicurezza dei suoi cittadini, «anything shall be held necessary, and legal by necessity»⁵, sia che essa venga riportata ad un complesso di dispositivi e prerogative costituzionali dalla natura straordinaria o derogatoria, il contrasto che essa esprime tra *right* e *might*, tra libertà e sicurezza, tra diritto e necessità ha costituito una delle costanti della modernità politica occidentale e dei percorsi costitutivi il paradigma politico-giuridico di sovranità. In tal senso, è già in seno al dibattito politico degli anni immediatamente precedenti la prima Rivoluzione inglese che viene, infatti, riconosciuto il principio secondo cui un corpo rappresentativo, in quanto espressione della piena sovranità popolare, può “legittimamente” utilizzare tutti i poteri a propria disposizione a garanzia della salvezza dell'ordine politico sulla base di una adeguata giustificazione procedurale. L'idea di ragion di stato intesa come espressione della necessità politica o della *salus populi* non entra, quindi, nella modernità politica in una necessaria contraddizione col principio di sovranità popolare e parlamentare, o con quello della limitazione del potere proprio dell'ordinamento costituzionale liberale.

Nel primo caso, il paradigma di sovranità che, a partire da Hobbes, nella sua declinazione parlamentare arriva a caratterizzare il sistema costituzionale britannico, non pone alcuna distinzione tra governo ordinario e governo straordinario dell'eccezione, poiché si fonda su un'architettura dei poteri essenzialmente monista. In essa il governo ordinario e quello straordinario si distinguono per “grado” piuttosto che per “sostanza”. Nel secondo caso, invece, quello dei sistemi costituzionali dualisti fondati sul principio della limitazione del potere, essa trova una piena collocazione negli spazi di esercizio del governo straordinario assumendo la forma dei poteri di emergenza o dello stato d'eccezione⁶. Pertanto, sia la ragion “costituzionale”, quanto una ragion di stato intesa come il ricorso a pratiche e procedure non codificate costituzionalmente e dalla natura extralegale (quando non palesemente illegali) ma finalizzate alla sicurezza dello stato e dei suoi cittadini, costituiscono fenomeni cruciali, forse ineludibili, dei sistemi politici democratico-liberali contemporanei. Dando così corpo ad una permanente, quanto sotterranea, linea di tensione tra i principi e i valori delle libertà individuali e collettive e le “necessità” del presente.

Un secondo e altrettanto rilevante tema d'indagine si colloca invece a latere del contemporaneo dibattito sul ruolo dello stato-nazione nella politica “globalizzata” e concerne il problema della natura e del ruolo della ragion di stato in un contesto storico, politico ed economico in cui i rapporti tra stati, anche su materie intorno alle quali si è

⁵ H. Parker, *The Case of Shipmony Briefly Discussed, according to the ground of law, policy, and con science*, London, 1640, p.7. Su questo autore vedi: M. Mendle, *Henry Parker and the English Civil War. The Political Thought of the Public's Privado*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995. Sul tema della sovranità parlamentare nel dibattito politico immediatamente precedente la prima rivoluzione inglese vedi M.A. Judson, *The Crisis of the Constitution*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1949.

⁶ Sul tema dei poteri di emergenza, e per una tipologia vedi P. Pasquino e J. Ferejohn, *Poteri di emergenza, in Eccezione*, a cura di V. Dini, Napoli, Dante & Descartes, 2007 (una versione aggiornata di questo saggio è *Emergency Powers, The Oxford Handbook of Political Theory*, a cura di J.S. Dryzek, B. Honing e A. Phillips, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp.333-348). Vedi degli stessi autori: *The law of the exception: a typology of emergency powers*, «International Journal of Constitutional Law», vol.2, n.2, 2004, pp.210-239. Un approccio più marcatamente storico caratterizza il volume *Il governo dell'emergenza. Poteri straordinari e di guerra in Europa tra XVI e XX secolo*, a cura di F. Benigno e L. Scuccimarra, Roma, Viella, 2007.

storicamente costituita e ordinata la sovranità politica, sono fortemente condizionati da organizzazioni sovranazionali indipendenti, reti internazionali ed attori dalla multiforme, e spesso sfuggente, natura. Si tratta, in sostanza, di verificare se la ragion di stato offra strumenti capaci di incidere negli equilibri stabiliti dalla cosiddetta globalizzazione oppure se essa svolga un ruolo residuale o marginale. E questo perché i processi della globalizzazione e della mondializzazione sembrano mettere in causa tanto l'immagine di un contesto internazionale quale scenario di conflitti permanente, quanto l'assunto che lo stato costituisca, in esso, un agente individuale⁷.

L'ipotesi che guida queste pagine è che gli approcci che riconducono la ragion di stato all' "emergenza costituzionale", o ad una logica di mera *self-preservation* quando non addirittura "di potenza", non permettono di cogliere le articolazioni di ciò che ha storicamente costituito una vera e propria ragione di governo e che, pur assumendo forme diversissime, si è posta come obiettivo prioritario la conservazione dell'ordine politico. In tal senso, gli sviluppi contemporanei della politica democratica sembrano attribuire ad un più ampio spettro di procedure e di dispositivi politici, giuridici e amministrativi la conservazione dell'ordine politico, sia sul piano della politica interna quanto su quello della politica internazionale. Le dottrine dei poteri di emergenza o il tema della ragion di stato costituzionale colgono alcune caratteristiche di rilievo della contemporanea politica democratica, ma rischiano di ridurre il tema al quadro conciliante offerto dall'ingegneria costituzionale: ossia, la costruzione e definizione di un sistema di norme che mira a regolare gli istituti della deroga e della prerogativa. Ed invece, se le «public emergency situations involve both derogations from normally available constitutional rights and alterations in the distribution of functions and power among the different organs of the State»⁸ allora la separazione netta tra governo straordinario dell'eccezione e governo ordinario della politica che sembra caratterizzare la gran parte della teoria politica democratica non permette di cogliere la quotidianità dei processi e delle prassi di conservazione del potere politico statale. Processi che vivono, invece, tanto della permanente e dinamica alterazione nei rapporti tra i poteri e le funzioni statali, quanto delle dinamicità e delle pluralità di forme che assumono il governo degli uomini e delle popolazioni.

In queste brevi note vorrei verificare l'esistenza di una connessione non episodica tra la ragion di stato e le dimensioni territoriale, nazionale e governamentale dell'organizzazione politica statale. E come la ragion di stato implichi una prassi di governo dei corpi (individuali e collettivi) da parte del detentore del potere pubblico-politico – emersa nel corso della modernità politica entro e intorno i processi di costituzione dello stato moderno – che non è riducibile al mero fatto di un potere straordinario o derogatorio. La *ratio status* è legata intimamente sia all'organizzazione territoriale, che dà forma e confini ad ogni regime, sia a quelle prassi governamentali che operano col fine di affermare una efficace conservazione dell'ordine politico e per garantire la continuità del governo e dei percorsi del disciplinamento degli uomini e delle popolazioni⁹. Piuttosto che per il ricorso a dispositivi eccezionali di natura costituzionale o

⁷ E' da sottolineare che questo assunto è rigettato dalla gran parte delle teorie democratiche pluraliste secondo le quali i sistemi democratici hanno sempre un grado più o meno ampio di poliarchia che si riflette sul loro comportamento sul piano internazionale fortemente condizionato, di volta in volta, dagli equilibri che le attraversano e talvolta da settori differenti degli stessi apparati statali.

⁸ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Emergency Powers*, CDL-STD(1995)012, 4.

⁹ Mi pare necessario, su questo tema, fare riferimento alla riflessione di Michel Foucault, in particolare alle lezioni pubblicate col titolo *Sécurité, Territoire, Population. Cours au Collège de France 1977-1978*, Paris, Seuil-Gallimard, 2004 (per le citazioni tr. it., *Sicurezza, Territorio, Popolazione. Corso al Collège de France 1977-1978*, Milano, Feltrinelli, 2005). Vedi anche Michel Senellart, *Michel Foucault: gouvernementalité et raison d'État*, in "La

a politiche secretive e extralegali, le democrazie contemporanee si caratterizzerebbero come “democrazie dell'emergenza”, ossia come sistemi politici e istituzionali segnati da una quotidianità emergenziale che trasforma, in senso, conservativo, la vita democratica¹⁰. La messa in opera di strumenti eccezionali, extralegali o derogatori, e il ricorso all'uso della forza, costituiscono quindi un elemento risolutivo in ultima istanza, ma non l'elemento qualificante la prassi conservativa democratica. Allo stesso modo, sul piano della politica interstatale e sovranazionale più che i temi della necessità e dell'eccezione, oggi assumono un ruolo prevalente gli argomenti (e le *policies*) dell'emergenza e della sicurezza – quest'ultima, in particolare, intesa nella sua doppia declinazione semantica di *sûreté* e *sécurité*. Lungo questa linea d'indagine si proverà in definitiva ad articolare una prima risposta al problema di quale ragion di stato operi in un contesto – quello della cosiddetta globalizzazione – in cui lo stato non è più l'attore prevalente in molte questioni cruciali per la politica.

2. Ragion di stato come politica di potenza

Una parte significativa del dibattito contemporaneo sulla ragion di stato si fonda su una sua interpretazione come politica di potenza. Alle radici di questo approccio c'è l'analisi storica e teorica di Friedrich Meinecke, secondo cui la ragion di stato costituisce quella «norma dell'azione politica, la legge motrice dello stato» che dice all'uomo politico cosa fare «per conservare lo stato vigoroso e forte»¹¹. Una “legge ferrea” che si fonda su una visione organicistica dello stato per la quale quest'ultimo è una formazione individuale, retta da una idea di vita che ne determina una ragione specifica. Pertanto, se il bene dello stato e della collettività popolare rappresentano il valore e il fine della ragion di stato, l'accrescimento e l'affermazione della potenza vitale che sono proprie di ogni organizzazione statale sarebbero il mezzo indispensabile al raggiungimento di un tale fine: «Per tal modo la ragion di stato diventa quello che è il profondo e arduo concetto della necessità di stato»¹². Di qui l'opposizione fondamentale tra *ethos* e *cratos*, tra morale e politica, in ragione della naturalità del ricorso alla forza e alla deroga alle leggi e alla morale col fine, superiore, della salvezza dell'ordine politico: «Così, dall'essere e dal divenire procedono, mediati dalla conoscenza, dover esser e necessità a un tempo. L'uomo di stato, se convinto della giustezza della sua conoscenza, deve agire in conformità a essa per raggiungere la sua metà»¹³. Secondo Meinecke, la ragion di stato è quindi sempre la ragione di un particolare stato; portato di una individualità statale che esprime interessi propri e condizioni d'azione differenziate e specifiche. Se la ragione dell'azione statale è essenzialmente strumentale, e quindi particolare, la sua logica è vitalistica, di potenza e di autoaffermazione, e pertanto universale. Anche quando, chiarisce Meinecke, essa assume come valore una “indiscriminata supremazia” da parte di un soggetto o di un gruppo attribuendo alla ragion dello stato un volto dominatore e distruttivo.

Pensée politique - Situations de la démocratie”, Paris, Seuil-Gallimard, 1993, pp. 276-298.

¹⁰ Per un approfondimento sul tema della democrazia di emergenza vedi: G. Borrelli, *Oltre lo stato d'eccezione ed i poteri di emergenza: conservazione e innovazione nelle trasformazioni delle post-democrazie*, pp.11-34, e A. Arienzo, *Il governo delle emergenze e la conservazione politica: ragion di stato democratica e security governance*, pp.35-58 entrambi in *Eccezione*, a cura di V. Dini, cit. Vedi anche i contributi presenti nel volume a cura di G. Fiaschi, *Governance. Oltre lo Stato?*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2008.

¹¹ F. Meinecke, *L'idea della ragion di stato nella storia moderna*, Firenze, Sansoni, 1977, p.1 (*Die Idee der Staatsräson in der neutre Geschichte*, Munchen-Berlin, Oldenburg, 1924).

¹² *Ivi*, p.2

¹³ *Ibidem*

Quella di Meinecke – per sua stessa ammissione – è la ragion di stato così come essa si è presentata tra Otto e Novecento, quale derivazione della riflessione machiavelliana e dei machiavellici, del dibattito Cinque e Seicentesco sulla buona e sulla cattiva ragion di stato. Eppure essa darebbe espressione a quel contrasto permanente e irrisolvibile tra dover essere e necessità, tra *cratos* e *ethos*, che ha condizionato tutta la politica moderna: «Tra *cratos* e *ethos*, tra l'agire secondo una responsabilità morale, sulle vette della vita politica, sorge un ponte di collegamento che s'individua nella ragion di stato; la considerazione di ciò che è opportuno, utile, salutare, di ciò che lo stato è obbligato a fare per raggiungere in ogni data circostanza il sommo della sua esistenza. In questo risiede appunto l'immensa importanza non solo storica ma anche filosofica del problema della ragion di stato [...]»¹⁴. Essa esprime e contiene, ad un tempo, l' "istinto personale di potenza del dominatore" che incarna e identifica il parallelo "istinto di potenza e di vita" proprio dei dominati. Questo gioco di istinti e identificazioni costituisce, in altri termini, la "comunanza" che stringe insieme dominati e dominatori nello spazio definito dall'organizzazione statale, dando corpo a quella dimensione universale costituita dei bisogni e dalle necessità dello stato e dall'*ethos* che regge un popolo¹⁵.

Meinecke coglie, in effetti, la presenza ineliminabile della ragion di stato nella politica moderna connessa tanto con la territorialità dell'organizzazione statale, quanto con quella che egli chiama l'individualità dello stato, espressione della sua piena sovranità e di una sostanziale organicità culturale e vitalistica. Proprio per questa sua natura, questo suo carattere fortemente unitario e identitario, è nell'essenza della ragion di stato di doversi macchiare di violazioni alla morale e alla legge nel quadro della politica internazionale, poiché se la politica interna rende possibile – anche se non necessario – armonizzare diritto, morale e sovranità – poiché nessun altro potere ostacola il potere dello stato che può quindi dispiegarsi nella sua pienezza anche attraverso i dispositivi del *rule of law* – sul piano della politica estera non può che svolgersi una lotta incessante tra quelle individualità territoriali che chiamiamo stati.

3. La ragion di stato costituzionale

L'idea di una separazione tra la politica interna, che può armonizzare diritto e necessità in virtù di una sovranità che si esercita assolutamente, e una politica interstatale che invece vede prevalere la necessità politica, è presente nella tradizione teorica liberale e negli studi internazionalistici e geopolitici che dominano l'odierna riflessione sul tema. Per grandi linee, se nel primo caso le necessità dello stato e la garanzia del rispetto di diritto e morale sono componibili grazie ad un quadro costituzionale che definisce i limiti entro cui si esercitano poteri straordinari in deroga alle leggi, l'approccio internazionalistico accoglie in piano la dimensione individualistica dell'organizzazione statale sull'arena globale individuando negli interessi vitali e strategici degli stati quelle necessità impellenti cui la costante ragion di stato farebbe inevitabilmente riferimento. In entrambi i casi, la ragion di stato si mostra come una dimensione della politica permanentemente "attiva" e ineliminabile, che si colloca nelle pieghe dei vincoli imposti dallo stato costituzionale di diritto, e che compone uno spazio politico "aperto" qualificato dall'esercizio discrezionale di poteri straordinari.

In sostanza, essa vive di quella relazione tra gli scorrimenti ordinati del governo della legge e i percorsi tortuosi e segreti di uno stato discrezionale messa in evidenza da Ernst

¹⁴ *Ivi*, p.5

¹⁵ Sul "machiavellismo" di Meinecke in relazione alla ragion di stato e alla categoria di necessità rimando alle pagine iniziali del saggio di F. Raimondi, "Necessità" nel Principe e nei Discorsi di Machiavelli, in "Scienza e Politica", vol.40, 2009, pp.27-49.

Fraenkel in una importante opera del 1947, *The Dual State*. Un testo nel quale veniva individuato come nucleo dello stato nazional-socialista l'intreccio tra uno stato normativo inteso come «un sistema ordinario di governo» e uno stato discrezionale visto invece come un «sistema di dominio dell'arbitrio assoluto e della violenza che non conosce limite in alcuna garanzia giuridica»¹⁶. Il rilievo della tesi di Fraenkel è stata per la prima volta messa in evidenza proprio Norberto Bobbio il quale ha ipotizzato che questa relazione non costituisca solamente l'espressione piena dello stato nazionalsocialista ma esprima un più profondo legame tra «due facce dello Stato, una coperta dal diritto, l'altra aperta all'esercizio del potere puro, due facce dello stato che si ritrovano in diversa misura e in diverso grado in ogni sistema politico»¹⁷. A differenza di quanto da lui stesso affermato in *La Democrazia e il Potere Invisibile*, Bobbio ipotizzava quindi l'esistenza di un nesso profondo tra esercizio visibile del potere politico – elemento qualificante il processo politico democratico – e l'esercizio di un potere invisibile e discrezionale finalizzato alla sua conservazione. Un rapporto, quindi, che lungi dal costituire un aspetto legato alle patologie del governo democratico – quelle che egli ha descritto come i suoi insuccessi – ne costituisce invece una sua parte integrante ancora da ricostruire appieno.

L'esistenza di una relazione non episodica tra questi due piani del governo è apparsa evidente nel quadro del conflitto tra i due blocchi; decenni nei quali era forte la necessità di dotarsi di strumenti di autodifesa a fronte della “minaccia comunista” che però non pregiudicassero, a loro volta, il pieno godimento di diritti politici e sociali dei cittadini. E nei quali gli strumenti dello stato d'eccezione non sembravano garantire una presa concreta sui problemi da affrontare. Nei primi anni '50 il politologo Clinton Rossiter segnalava la necessità di conciliare il governo democratico con il ricorso a politiche straordinarie a difesa delle libertà individuali e dell'ordine democratico. Egli utilizzava l'espressione “constitutional dictatorship” per intendere l'insieme di procedure e di poteri eccezionali che generalmente prendono le forme della dittatura esecutiva (stato d'assedio, legge marziale), della dittatura legislativa e del governo militare. Nel quadro degli ordinamenti democratico-liberali, questi strumenti potevano essere ricondotti a due tipologie essenziali e distinte: gli interventi emergenziali di natura esecutiva – espressione di speciali prerogative a disposizione degli esecutivi – e gli interventi emergenziali di natura legislativa – prodotti invece dalla delega di poteri speciali all'esecutivo da parte del legislativo¹⁸. Rossiter si soffermava, quindi, sui secondi poiché il loro campo di competenza era la risoluzione delle crisi più urgenti e complesse da gestire nei sistemi democratici: quelle di natura economica e sociale. In particolare, egli segnalava il rischio che l'uso crescente di poteri in delega comportasse un progressivo rafforzamento dell'esecutivo a scapito del dibattito assembleare e del momento legislativo.

Un decennio dopo, in termini non troppo diversi, anche il politologo Carl Friedrich nel volume *Constitutional Government and Democracy* metteva in evidenza come i sistemi costituzionali andavano sviluppando una gamma di approcci nuovi e pericolosi per gli equilibri dei sistemi democratico-liberali al tema della sicurezza dell'ordine costituzionale¹⁹. La delega di sempre maggiori competenze legislative all'esecutivo sulla base della convinzione di poter preservare, in tal modo, il ruolo di “custode della costituzione” delle

¹⁶ E. Fraenkel, *Il Doppio Stato. Contributo alla teoria della dittatura*, Torino, Einaudi, 1983, cit. p.13 (prima ed. americana, *The Dual State: A Contribution to the Theory of Dictatorship*, New York-London, Oxford University Press, 1941; prima ed. tedesca, *Der Doppelstaat*, Frankfurt am Main-Koln, Europaische Verlagsanstalt, 1974).

¹⁷ N. Bobbio, *Introduzione* a E. Fraenkel, *Il Doppio Stato*, cit. p.xxiii.

¹⁸ C. Rossiter, *Constitutional Dictatorship. Crisis government in modern democracies*, New York, Harcourt, Brace & World, 1963.

¹⁹ C. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, Boston, Ginn and Company, 1950.

camere e la piena legittimazione democratica delle assemblee elette segnava, in realtà, una distorsione permanente nei rapporti tra i poteri dello stato. Nei successivi *Constitutional Reason of State* e *Constitutional Crisis*²⁰, Friedrich tentava di definire i principi di una specifica ragion di stato costituzionale convinto che il problema delle democrazie liberali non fosse tanto di saper gestire lo stato di eccezione, quanto di realizzare un sistema politico e istituzionale di gestione delle emergenze che non riducesse le libertà politiche e civili. Rossiter e Friedrich sono stati quindi tra i primi politologi liberal-democratici a tratteggiare le linee costitutive la ragion di stato democratica, e a segnalare, nel contempo, i limiti e l'obsolescenza delle politiche dell'eccezione a fronte delle trasformazioni indotte dal conflitto tra i due blocchi e degli svolgimenti della società capitalistica avanzata. Sottolineando il rischio insito negli strumenti legislativi di gestione delle emergenze, di una distorsione permanente di quegli equilibri tra poteri che reggono l'ordine democratico. Da un lato, questi autori hanno posto il problema di una effettiva ragion di stato costituzionale; dall'altro lato, essi hanno segnalato come gli strumenti di risposta degli ordinamenti democratici alle crisi in atto fossero più articolati e complessi di quanto la tradizione costituzionalista e liberale non lasci intendere, ed in massima parte tutti interni ai rapporti tra poteri e alle modalità nuove del governo democratico. L'ipotesi che emerge da queste riflessioni può allora essere sintetizzata come seguire: se si vuole porre il problema degli strumenti a disposizione dei sistemi democratici per fare fronte alla necessità politica – e quindi il problema del rapporto tra ragion di stato e ordinamenti democratici – non è solo alla “ragion di stato costituzionale” che bisogna guardare.

4. Ragion di stato e politica internazionale

In effetti, il perno delle trasformazioni segnalate da questi autori è in buona parte in quelle dinamiche della politica internazionale che si svolgono in segreto a garanzia degli interessi nazionali²¹. Certamente, l'articolarsi degli interessi di stato varia col variare dell'ambiente nel quale operano gli stati – intesi come agenti individuali – e le sue stesse strategie e gli obiettivi della sua azione non possono che adattarsi al mutare degli eventi. Tuttavia, proprio a partire dagli anni '50 del secolo scorso e in maniera sempre più accelerata ai giorni nostri, la natura degli interessi vitali dello stato è diventata “problematica” a causa della loro espansione progressiva: dagli sviluppi delle biotecnologie alla gestione delle risorse ambientali, dalla costruzione delle “autostrade informatiche” al controllo dei flussi informativi e migratori per abbracciare tutti i più differenti sviluppi della produzione, della finanza, del consumo. Tutti ambiti che contribuiscono ad ampliare i confini della ragion di stato estendendo a dismisura gli interessi vitali di stato: come si chiedeva alla fine degli anni '70 lo studioso Daniel Yergin nel suo *Shattered Peace*, uno studio dedicato ai meccanismi fondanti la Guerra Fredda e alla categoria di *national security*, «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»²². La ragion di stato finisce allora per

²⁰ C. Friedrich, *Constitutional Reason of State. The survival of the constitutional order*, Providence, Brown University, 1957; e *Constitutional Crisis*, in Id., *Limited Government*, Prentice Hall, Eaglewood Cliffs, 1974.

²¹ Ad esempio, Steve Smiths ha mostrato quanto le politiche nucleari militari di Stati Uniti e Inghilterra, ancora a cavallo degli anni Ottanta, fossero «made in secret and by a very small group of people» e al di fuori dei tradizionali meccanismi di controllo di cui disponevano tanto il sistema parlamentare britannico, quanto quello federale statunitense. S. Smiths, *Reasons of States*, in *New Forms of Democracy*, a cura di D. Held e C. Pollit, London, Sage Publications, 1986, pp.192-217, cit. p. 199

²² D. Yergin, *Shattered Peace: The Origins of the Cold War and the National Security State*, 1977, p.198, cit. in K.L.

assumere come propri obiettivi la conservazione e la tutela di quegli *enduring national interests* che «include the maintenance of preeminence, the vitality of global economy, and access to key markets and strategic resources»²³.

Nonostante la fine della Guerra Fredda, questo quadro teorico non si è ridimensionato. Piuttosto, lo stesso processo di aggregazione politico-amministrativa a livello macro-regionale – ed in particolare l’esperienza Europea – ha spinto alcuni politologi a individuare nell’affermarsi della politica inter-governamentale una vera e propria nuova ragion di stato: lo spostarsi sul piano internazionale del confronto e della presa di decisione politica su temi decisivi per la vita democratica dei cittadini comporta il restringimento degli spazi di confronto pubblico e lo svuotamento dei moduli tradizionali della politica parlamentare. Il ruolo crescente degli esecutivi nazionali in questa rete di mediazioni internazionali non costituirebbe però l’esito di un processo di ri-organizzazione dei poteri pubblici ma l’obiettivo di una strategia di lunga durata che ridisegna le forme del governo. Lo studioso Klaus Dieter Wolf la descrive, quindi, come una nuova e preoccupante *ratio status*: «[...] one may call in doubt the appropriateness of such an antiquated concept for the analysis of the modern state. On the contrary, I would argue that, transposed to the context of an emerging world society, this concept can offer the quest for both internal and external autonomy as one of the major causes of the de-democratizing effect of intergovernmental self-commitment. It displays two features that have always been hallmarks of the classic concept of *raison d’état* – first, an interest on the part of the actor in maintaining their own scope for action; and second, the role and even primacy of domestic power concerns which has always been part of this concept»²⁴. Essa sarebbe l’espressione del tentativo degli esecutivi statuali di comprimere e contenere il dibattito politico interno sulla base delle presunte necessità e dei vincoli posti dalla politica internazionale. Questa nuova ragion di stato getterebbe le sue radici in una contrapposizione fondamentale tra società e stato nella quale il secondo avrebbe come suo obiettivo quello di accrescere la propria autonomia a fronte della “società” e dalle dinamiche della politica rappresentativa. Su questa ipotesi Wolf dialoga criticamente con Jens Bartelson che in un importante lavoro sulla categoria di colpo di stato²⁵ ha sostenuto invece che l’identità presupposta tra governanti e governati che caratterizza i contemporanei sistemi democratici renderebbe superfluo il modello Cinque e Seicentesco che intende il *coup d’état* come un atto d’imperio assoluto per i casi di necessità, tutto interno all’organizzazione politica, a favore di una sua diversa concettualizzazione come “evento eccezionale”, come “presa” o conquista dello stato da parte di un gruppo

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.

²³ N. Bhuta, *A Global State of Exception? The United States and World Order*, «Constellations», vol.10, n.3, 2003, cit. p.19.

²⁴ K.D. Wolf, *The New Raison d’État as a Problem for Democracy in World Society*, “European Journal of International Relations”, vol.5(3), 1999, pp.333-363, cit. p.337. Wolf sottolinea come: «It displays two features that have always been hallmarks of the classic concept of *raison d’état* – first an interest on the part of the actors in maintaining their own scope for action; and second, the role and even primacy of domestic power concerns which has always been part of this concept. It is not these objectives that are ‘new’; what is new is the context and the strategy». Il politologo ha ripreso e approfondito le sue tesi in *Die neue Staatsraison: Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft*, Baden-Baden, Nomos, 2000. Una rielaborazione delle tesi di Wolf finalizzata a indagarne la validità per il contesto Europeo vedi: Mathias Koenig-Archibugi, *International Governance as a New Raison d’État? The Case of the EU Common Foreign and Security Policy*, “European Journal of International Relations”, vol.10(2), 2004, pp.147-188. Sorprende, in questi contributi, l’assenza a qualsiasi riferimento alla letteratura critica sulla storia della ragion di stato.

²⁵ J. Bartelson, *Making Exceptions. Some Remarks on the Concept of Coup d’état and Its History*, in “Political Theory”, vol.25, n.3, 1997, pp.323-346.

esterno all'ordine democratico²⁶.

Cio che è in questione è la relazione che intercorre tra lo stato e la società nel quadro della politica democratica: autonomia o dipendenza, identità o conflitto. A ben guardare, sia la risposta di Wolf che quella di Bartelson sembrano veicolare un'immagine della ragion di stato che la rappresenta come mero esercizio di un dominio "verticale" e unidirezionale dello stato sulla società. Il primo ne recupera l'immagine per mostrare l'affermarsi di una logica di piena autonomia dello stato – ridotto all'apparato esecutivo-burocratico – contro una società civile che, invece, si esprime per via rappresentativa attraverso il sistema dei partiti e la funzione legislativa. Il secondo per affermare l'inattualità della *ratio status* in ragione di un modello democratico-rappresentativo che attesterebbe la piena congruenza – e la dipendenza relativa - tra lo stato democratico e la società civile.

5. Ragion di stato come conservazione politica

5.1 *Il paradigma della conservazione*

«Oggi si è preso coscienza del fatto che esistono molteplici aspetti della ragion di stato e molteplici Ragion di Stato, e che, di conseguenza, lo studio della ragion di stato, anche di quella sviluppatasi in Italia tra Cinque e Seicento, si propone anzitutto come problema storiografico e metodologico»²⁷. E' questa forse l'acquisizione più rilevante di una stagione di studi che ha preso avvio agli inizi degli anni '80 e che ha radicalmente mutato il quadro interpretativo tanto storico, quanto teorico-politico sulla *ratio status*. A partire dall'importante convegno organizzato nel 1974 per il cinquantenario della pubblicazione del volume di Meinecke da Roman Schnur su "Die geschichtliche Rolle des Begriffs der Staatsräson" ha preso avvio una lunghissima serie di incontri internazionali e studi che non solamente hanno arricchito il panorama degli studi attestandone la dimensione europea e la permanenza di lungo periodo nella storia politica moderna, ma che hanno pure messo in evidenza la relazione fondamentale della ragion di stato con i percorsi di definizione storica e teorica dello stato moderno. Dalla ragion di stato controriformista e antimachiavelliana del Botero al "machiavellismo (e al tacitismo) politico" le scritture della *ratio status* europea esprimono una scienza della politica fondata sull'osservazione sperimentale: da un lato sviluppo originale e sistematico dell'arte della prudenza politica, dall'altro, una consapevole mediazione teorica finalizzata alla piena rappresentazione dei poteri. Ragion di stato è «notizia», vale a dire conoscenza, «di mezzi atti a fondare, conservare, e ampliare un Dominio così fatto. Egli è vero che, se bene, assolutamente parlando, ella si stende alle tre parti suddette, non di meno pare, che più strettamente abbracci la conservazione, che l'altre»²⁸. Conservare un "dominio fermo sopra popoli" costituisce in tal senso la riconversione in politica di quell'insieme di conoscenze e di osservazioni relative agli uomini, ai popoli, alle tecniche del loro governo che codificano il ricorso tanto a strumenti straordinari, tra essi la guerra, quanto a quel complesso di adattamenti dinamici necessari a

²⁶ Il tema appare assolutamente rilevante se si guarda, ad esempio, all'Algeria dei primissimi anni '90 dove alla vittoria elettorale del Fronte Islamico di Salvezza (FIS) si rispose con un vero e proprio colpo di stato militare, in funzione anti-islamista e, appunto, a garanzia dell'ordinamento costituzionale laico e "democratico". Viene quindi capovolto il modello novecentesco del colpo di stato, segnato ad esempio dall'esperienza weimariana, in cui attraverso la procedura democratico-elettorale si impone un sistema non democratico. In realtà, proprio l'esperienza algerina mostra l'attualità di un modello Cinque e Seicentesco del corpo di stato.

²⁷ A.E. Baldini (a cura di), *La Ragion di Stato dopo Meinecke e Croce*, cit. p.18. Rinvio all'introduzione al volume per una complessiva ricostruzione degli studi a cavallo tra anni '80 e '90.

²⁸ G. Botero, *Della Ragion di Stato*, Roma, Donzelli, 1997, p.7.

far fronte a mutamenti e ai conflitti, ai processi di relazione e scambio, che attraversano la vita politica e civile nel suo complesso.

Tra Cinque e Seicento si sviluppa, insomma, in forma autonoma, una “politica della conservazione” che è parte integrante dei processi della razionalizzazione politica occidentale e che, piuttosto che cercare nei processi della legittimazione politica un luogo su cui fondare l’esercizio del potere politico, guarda in maniera prioritaria ai percorsi del governo degli uomini e dei popoli. Costruendo un fare politica, quindi, che si afferma come esperienza pienamente moderna e che entra in relazione di “reciproca funzionalità” col modello della sovranità²⁹. Le caratteristiche di questo paradigma conservativo possono essere indicate, anche se in maniera schematica, come

a. l’autonomia e la centralità della politica, intesa prevalentemente come *ars practica*. Un arte che vive di un’ampia discrezionalità operativa, fondata sull’accumulazione e la sperimentazione di prassi che si configurano – quindi – come insieme si esperienza e sperimentalismo. Un sapere, meglio un insieme di saperi e discipline, che devono però mettere il detentore del potere politico in grado di relazionare i tempi brevi della presa della decisione politica con i processi di più lungo periodo del disciplinamento sociale e dell’obbedienza;

b. il riconoscimento e l’utilizzo positivo dei conflitti con l’obiettivo di stabilizzare e rafforzare il comando politico. Il principe, o comunque coloro i quali esercitano il governo, deve saper riconvertire i conflitti in politica. Rendersi, in altri termini, snodo di un confronto – anche conflittuale – tra le parti diverse, gli interessi e i gruppi che compongono e attraversano il corpo politico, la “società”;

d. la rilevanza decisiva dei corpi e delle parti che compongono lo stato, considerati attori dei processi di produzione e legittimazione dell’autorità politica ma anche e soprattutto di dinamiche di obbedienza e consenso, di scambio;

e. quindi, l’utilizzo di saperi e competenze diversificate per far fronte allo svolgersi degli interessi economici, alla gestione dell’amministrazione e della burocrazia, dell’esercito, del governo locale;

f. infine, la costante presenza della guerra – sia interna che esterna – come risorsa estrema.

Per comprendere appieno i percorsi storici ma anche le linee teoriche che caratterizzano la ragion di stato intesa come conservazione politica è necessario, allora, riconoscere come essa operi lungo due differenti ma complementari declinazioni. La prima, che possiamo descrivere come “sicurezza-autoconservazione”, esprime la più comune riflessione sulla difesa dello stato e dei suoi interessi vitali, la difesa della nazione e dell’ordine politico dal nemico esterno e interno. La seconda è invece definibile come “sicurezza-sviluppo”, ed è relativa all’intervento sulle popolazioni e sugli individui, sulle loro potenzialità produttive e auto-riproduttive a garanzia di quelle politiche che possono garantire il rafforzamento della potenza dello stato, ma anche quelle dinamiche di scambio e di obbedienza che reggono gli ordinari processi del governo. Essa passa, quindi, attraverso la gestione dei processi dello sviluppo economico, di disciplina e auto-disciplina dei soggetti, di costruzione del consenso. Questa duplice distinzione permette di superare l’accezione consueta della ragion di stato come mero esercizio discrezionale di un governo extralegale e segreto. Da un lato, essa permette di separare il problema della ragion di

²⁹ E’ questa la tesi sostenuta da Gianfranco Borrelli in *Ragion di Stato e Leviatano. Conservazione e scambio alle origini della modernità politica*, Bologna, Il Mulino, 1993. Sulla ragion di stato come conservazione politica vedi anche i successivi: *Non far Novità. Alle radici della cultura italiana della conservazione politica*, Napoli, Bibliopolis, 2000 e Borrelli G., *Oltre i percorsi di sovranità: il paradigma moderno della conservazione politica*, in S. Chignola e G. G. Duso, *Sui concetti giuridici e politici della costituzione dell’Europa*, Milano, Franco Angeli, 2004 pp.303-323.

stato dal tema costituzionale dell'eccezione politica, così da fare i conti con la trasformazione, nel quadro dei processi della globalizzazione, delle democrazie contemporanee in democrazie dell'emergenza. Dall'altro lato, questa distinzione rende possibile cogliere quella dimensione governamentale della conservazione politica che assume un ruolo di rilievo anche nel contesto delle contemporanee democrazie liberali e che si offre come espressione del governo piuttosto che dello stato.

5.2 *Dall'eccezione all'emergenza*

Relativamente al primo di questi due punti, e facendo ricorso agli istituti dell'eccezione, le costituzioni democratiche attribuiscono ad una qualche istituzione governativa il potere di sospendere o ridurre gli spazi ordinari di esercizio di diritti o libertà. La natura di questi strumenti è quindi essenzialmente auto-conservativa: si reagisce ad una situazione determinata, riconosciuta e ed attestata da uno specifico attore istituzionale, al fine di attivare strumenti straordinari, con l'obiettivo di affrontare efficacemente la crisi e di garantire il ritorno allo *status quo ex ante* istituzionale. Anche se aperti all'esercizio discrezionale di alcuni poteri, i sistemi costituzionali dell'eccezione sono sistemi "rigidi" di gestione di situazioni di "crisi costituzionale conservativa"³⁰. In altre parole, l'esistenza di una separazione netta tra governo ordinario e governo straordinario – almeno sul piano della dottrina – permette l'attivazione di politiche eccezionali che operano come sospensione, e non come trasformazione, del sistema ordinario di governo e costituzionale.

Oggi questi istituti – lo stato d'assedio, lo stato di guerra o d'urgenza – pur rimanendo presenti nelle costituzioni mostrano una presenza "collaterale" alle prassi politiche democratiche, forse addirittura residuale: nei fatti sembrano scavalcati da strumenti diversi, legislativi e giuridici, che vivono di una separazione labile tra normale ed eccezionale. Le difficoltà crescenti che i sistemi democratici incontrano nel rispondere efficacemente alle trasformazioni della società contemporanea e ai mutamenti imposti dalla cosiddetta globalizzazione sembrano, infatti, segnare una condizione di emergenzialità diffusa e permanente che non può essere affrontata né con gli strumenti straordinari dell'eccezione, né con i dispositivi ordinari del governo rappresentativo e della democrazia liberale. Sulla scorta di queste spinte si affermano modelli legislativi di gestione delle emergenze che rendono possibile, attraverso procedure ordinarie che attribuiscono poteri speciali e temporanei all'esecutivo, da un lato di rispondere in maniera flessibile e rapida alle emergenze, dall'altro di confermare la continuità delle procedure della legittimazione democratico-rappresentativa che costituisce l'elemento imprescindibile delle democrazie liberali.

Le democrazie contemporanee, a quella che si può descrivere come una gestione legislativa delle emergenze, affiancano anche dispositivi di natura prevalentemente "amministrativa" e regolativa, che svolgono un ruolo oggi decisivo: le *authorities*, i molteplici dispositivi di *governance*, i poteri commissari. Il caso delle autorità amministrative indipendenti è indicativo, ad esempio, degli sforzi di ridurre e contenere il conflitto politico trasformando la decisione o la mediazione giuridica in regolazione. Depotenziando quindi, la *politics* a favore della *policy* e scomponendo e sciogliendo i tradizionali equilibri tra i poteri. Ancora, i poteri commissari attestano una concentrazione di poteri e competenze per la risoluzione di crisi più o meno gravi ma localizzate e determinate. 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 di parte, il compito di risolvere specifici problemi. Tutti questi strumenti

³⁰ Giuseppe Marazzita descrive questa condizione anche come una "crisi costituzionale conservativa", *L'emergenza costituzionale. Definizione e modelli*, Milano, Giuffrè, 2003 alle pp. 149-155

decentrano e trasformano dall'interno l'equilibrio politico democratico³¹.

In tal modo, al susseguirsi delle situazioni di emergenza si risponde con una continuità di controllo, regolazione e decisione esecutiva che viene giustificata con la necessità di garantire quelle flessibilità, coerenza e rapidità d'intervento che non è possibile ottenere attraverso le prassi ordinarie della mediazione politica offerta dal sistema dei partiti. In un processo che sembra, allora, confermare quanto intuito da Rossiter prima, quindi da Carl Friedrich, ossia che l'aspetto significativo della politica democratica contemporanea sia il ricorso a strumenti legislativi o amministrativi di gestione e regolazione delle emergenze che, pur permettendo di fronteggiare le crisi attraverso strumenti flessibili, attivano processi trasformativi degli ordinamenti politici democratici che finiscono per mutare in democrazie dell'emergenza. Sarebbe, in altri termini, questa la veste di una nuova ragione di stato conservativa che investe, in primo luogo, l'organizzazione del potere politico statale attraverso un mix di irrigidimento esecutivo e di flessibilizzazione amministrativa del sistema della presa di decisione politica.

5.3 *Il circolo governamentale sicurezza/libertà*

Tuttavia, poiché le democrazie costituiscono sistemi politici per loro natura essenzialmente dinamici e flessibili potremmo attribuire le trasformazioni che abbiamo fin qui indicato con l'espressione democrazia dell'emergenza agli inevitabili adattamenti istituzionali ad una realtà mutevole, e non alle ragioni di una politica della conservazione. Anche in questo caso, è utile fare riferimento all'esperienza storica della ragion di stato avendo a riferimento ad un interrogativo che Michel Senellart poneva alla base di una indagine sulla natura della *ratio status*. Lo storico francese si domandava, infatti, se la ragion di stato dovesse essere ricondotta al tema della trasgressione, della deroga, al diritto comune – «la raison d'État se ramène-t-elle, pour l'essentiel, à des maximes de transgression du droit commun» – oppure se «définit-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»³². In questo caso, essa costituirebbe piuttosto una prudenza governamentale che si esercita in permanenza e in maniera palese, sebbene non immediatamente riconoscibile, e non quindi sotto il segno esclusivo della violenza, del segreto o dell'eccezione.

Questa seconda linea d'ipotesi, oltre a essere l'espressione più adeguata della linea di studi storici che ha rivitalizzato la ricerca sulla ragion di stato in prima età moderna, permette di comprendere come i dispositivi attraverso cui le democrazie contemporanee rispondono alle emergenze siano, da un lato, essi stessi dispositivi di produzione e gestione funzionale delle emergenze, dall'altro, espressione di processi complessi di governo degli uomini. Per intendere appieno il legame tra ragion di stato e democrazia è allora necessario porre l'attenzione anche a quel'insieme di processi che regolano gli scambi e le relazioni

³¹ Giorgio Agamben ha invece 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». Le democrazie mostrano allora la loro natura più ambigua laddove il diritto opera per includere la «vita» nell'orizzonte dello stato. Questo processo, segna la «progressiva erosione dei poteri legislativi del parlamento, che si limita oggi spesso a ratificare provvedimenti emanati dall'esecutivo con decreti aventi forza-di-legge» in *Stato di Eccezione*, Torino, Bollati Boringhieri, 2003, cit. p. 11 e p. 17.

³² 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.

multiformi tra individui, gruppi e autorità politica. Una prima interessante ipotesi proviene dall'analisi che Sheldon Wolin ha svolto dei processi di marginalizzazione e di depoliticizzazione attivati dal *welfare state*. Nella costruzione e gestione dello stato sociale Wolin individua una *ratio* conservativa, che costituisce la forma propria dell'età della *economic polity* e che si presenta come *wohlfahrtsstaatsräson*³³. Il *welfare state* esprime una logica di conservazione politica e sociale perché darebbe corpo a politiche finalizzate, da un lato, a contenere la conflittualità sociale che accompagna un modello economico e politico liberale; dall'altro lato, perché concorre a definire processi di esclusione/inclusione sociale, offrendo quindi un principio di ordine politico alla società democratica. La proposta di Wolin esprime bene una torsione specifica assunta dalla gestione dello stato sociale a partire dal ciclo delle lotte operaie e studentesche dalla fine degli anni 60 in poi, ed 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 attivo nei processi di direzione dell'economia e di redistribuzione delle ricchezze. Certamente, la realtà democratica attuale sembra vivere di una più marcata separazione tra economia, governo e società e sembra invece farsi promotrice di una progressiva riduzione delle politiche di *welfare state*: ritenute non più funzionali al contenimento di una conflittualità sociale definitivamente svincolata dal contrasto tra due modelli ideologici antagonisti e limitante del libero scorrere degli interessi. I percorsi della politica democratico-liberale passano, oggi, per una logica di governo degli uomini e dei gruppi che assume come "necessità" ineludibili la riduzione dei processi di redistribuzione della ricchezza e di contenimento del welfare, e come logica del riordino dello stato sociale quella che viene espressa del modello dell'individuo auto-imprenditoriale.

Ciò nonostante, la gestione della marginalità e del disagio sociale continuano a rappresentare due tra i fulcri delle politiche di produzione della sovranità politica e dei processi identitari che attraversano le società democratiche. Marginalità e identità sono, peraltro, temi che hanno caratterizzato i percorsi storici della ragion di stato e che hanno segnato i processi di rafforzamento della dimensione nazionale dell'organizzazione politica statale. Ed oggi è il tema dell'immigrazione a rendere evidenti sia le tensioni prodotte dalla globalizzazione, sia il punto di maggiore frizione tra le spinte all'inclusione e le procedure di esclusione; mettendo quindi in evidenza i processi di marginalizzazione che attraversano le società occidentali e i limiti di una cittadinanza intesa come riconoscimento di uno status giuridico-politico. Il sociologo italiano Alessandro Dal Lago ha sottolineato come «i rischi prevalenti tra i cittadini sono costruiti socialmente come tali» al fine di promuovere fantasmi di coesione sociale e di sicurezza³⁴, ed oggi il tema dell'immigrazione è certamente quello intorno a quale ruotano la gran parte dei discorsi sulla sicurezza dello stato, sull'identità nazionale, sulla criminalità contribuendo a rafforzare quelle tendenze all'irrigidimento dei sistemi politici democratici e alla riduzione dei loro spazi di inclusione. Il fenomeno dell'immigrazione non è certo l'unico ambito di esercizio di una vera e propria *statecraft* identitaria che condiziona anche i sistemi democratici, ma è quello che più di molti altri attraversa piani politici differenti, stringendo insieme i temi della sicurezza, del territorio e del governo della popolazione e dei flussi. Stato sociale e immigrazione sono allora temi che più di altri ci sembrano affermare la necessità di cogliere le caratteristiche specifiche di un governo democratico e liberale sulla quale s'innesta oggi la conservazione politica.

³³ 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.

³⁴ A. Dal Lago, *Non Persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Milano, Feltrinelli, 2004 (n.e., prima ed. in Interzone, 1999), cit. p. 248.

Qualche indicazione utile per comprendere quanto la “conservazione politica democratica” implichi prassi complesse di governo degli uomini proviene dalla riflessione di Michel Foucault che, nell’elaborazione della categoria della governamentalità, ha indicato 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. Con questa espressione il filosofo francese rende conto del processo di sviluppo in età moderna di un potere distinto da quelli della sovranità e della disciplina che vive di un economia del suo esercizio centrata prevalentemente sulla popolazione. Nel suo quadro interpretativo, i dispositivi della modernità articolatisi intorno ad una sovranità giuridica e politica incontrano gli strumenti messi in campo da poteri disciplinari e dispositivi 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, il rapporto tra sicurezza e libertà acquista una valenza specifica: alla produzione delle libertà economiche e politiche necessarie agli svolgimenti di una certa economia politica segue l’aumento di rischi, incertezze, emergenze. Il conseguente accrescersi di un vero e proprio “timore del pericolo” promuove a sua volta l’attivazione di «procedure di controllo, di costrizione, di coercizione, che costituiranno una sorta di contropartita e di contrappeso della libertà»³⁶. La governamentalità democratica e liberale, secondo Foucault, si articola, quindi, tanto attraverso dispositivi di produzione e gestione di rischio e libertà, quanto dei percorsi complessi di affermazione di quello che gli definisce “capitale umano imprenditoriale”³⁷.

5.4 Oltre i limiti della ragion di stato: cenni sulla security governance globale

Il quadro di temi che emerge dagli spunti che abbiamo tratto da Foucault, Wolin e Dal Lago offre alcune utili indicazioni che, sebbene ancora provvisorie, permettono di rispondere al problema di quale conservazione politica si eserciti in un contesto democratico. Ciò nonostante, abbiamo fin qui tematizzato come in un sistema democratico la ragion di stato non possa essere ridotta al problema dell’eccezione o dei poteri di emergenza, e si è voluto argomentare come dalle politiche dell’eccezione si passi piuttosto alla gestione delle emergenze; si è, infine, indicato come la gestione delle emergenze implichi un più complessivo governo degli uomini e delle popolazioni per mezzo, tra gli altri, di dispositivi di sicurezza sociale, di marginalizzazione, di “costruzione/imposizione” di soggettività specifiche quali, ad esempio, quella dell’individuo auto-imprenditoriale. Eppure, oggi il tema della sicurezza è uno di quei fattori che se intesi nella loro complessità si colloca immediatamente su un piano che non è più solo quello statale. Ad osservare con attenzione il quadro delle reti di esercizio di poteri e del governo su scala globale sembra, infatti, venire delineandosi un quadro di politiche differenziate, messe in atto da – e per mezzo di – attori molteplici, tra i quali anche lo stato – in particolare istituzioni internazionali, gruppi di interesse, NGOs, agenzie intergovernative – con lo scopo di

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*, cit. e M. Foucault, *Naissance de la Biopolitique. Cours au Collège de France (1978-79)*, a cura di F. Ewald e A. Fontana, Paris, Seuil-Gallimard, 2004. Sulla governamentalità in vedi Foucault vedi il bel saggio di Michel Senellart, *Michel Foucault: gouvernementalité et raison d’État*, in “La Pensée politique - Situations de la démocratie”, Paris, Seuil-Gallimard, 1993, pp. 276-298. Per una sua convincente applicazione al tema della ragion di stato vedi D. Ségald, *Foucault et le problème du gouvernement*, pp. 117-139 in Ch. Lazzari e D. Reynié, *La raison d’Etat: politique et rationalité*, Parigi, PUF 1992

³⁶ M. Foucault, *La questione del liberalismo*, in Id., *Biopolitica e Liberalismo*, a cura di Ottavio Marzocca, Milano, Medusa, 2001, p.163.

³⁷ Su questo tema, in particolare, vedi il testo *Naissance de la Biopolitique*.

affermare sul piano internazionale sviluppo economico, sicurezza e governo democratico. Questo nesso è al centro di quella che viene definita *global security governance* che interviene, ad esempio, come sostegno di quei *failing States* che rischiano di trasformarsi in “stati canaglia” attivando dinamiche di guerra; oppure in risposta al dato drammatico offerto dagli immensi spostamenti di popolazioni prodotti da povertà, conflitti, malattie, disastri ambientali. In questi casi allo stato sono attribuiti ruoli e funzioni diverse e in taluni casi concorrenti: talvolta esso opera come garante e in qualità di autore delle politiche di sicurezza, altre volte esso non è che uno tra gli attori, più spesso esso è invece oggetto di più complesse strategie di sicurezza. La *global security governance* si esercita, in sostanza, come una specifica forma di governo non statale sulle popolazioni che opera attraverso processi di rafforzamento delle istituzioni statali, ma anche delle dinamiche autonome del mercato concorrenziale. Essa si svolge nel rapporto tanto con gli stati, quanto con le dinamiche e gli attori dei diversi “mercati” economico-finanziari. Lo stato offre un quadro normativo e territoriale di riferimento – il complesso delle regole del gioco su un dato territorio – nonché quella partizione dello spazio necessaria e funzionale alla regolazione e al controllo dei flussi (di uomini, merci, capitali). Rendendo pure disponibile una riserva di forza coercitiva da far intervenire quando le risposte di *governance* si rivelino inefficaci. Il secondo, il mercato, le fornisce la forma generale degli scambi, la razionalità d’esercizio profonda sulla base di un rapporto complesso tra saperi micro e macro economici³⁸.

Sviluppo economico di mercato e ordine politico democratico compongono i sistemi di veridizione, i principi sulla base dei quali verificare i risultati raggiunti dalle politiche di *security governance*. Sicurezza, sviluppo e popolazione costituiscono in tal senso quei termini che segnano i processi di trasformazione dell’attuale governamentalità liberale. Da un lato, si viene affermando il modello politico democratico su scala globale; dall’altro lato, si tenta di sostenere questo modello attraverso politiche di *governance* che ne svuotano la dimensione rappresentativa e riducono i campi di esercizio del *government* statale. Nel contempo, si tenta di favorire gli autonomi sviluppi dei mercati attraverso politiche regolative che devono essere sostenute da dispositivi di “security” che non possono che svolgersi a partire dalle unità statali. In questo contesto, il sistema politico democratico è certamente il modello politico di riferimento e lo stato conserva un ruolo ancora determinante. Infatti, esso rimane, sul piano globale, l’unità di misura degli spazi garantendo quelle partizioni territoriali a partire dalle quali organizzare, prevedere, intervenire sugli spostamenti (di uomini o merci) e gestirne i flussi. Peraltro, la riserva di forza propria degli stati opera, come il sovrano hobbesiano, a conferma e garanzia dei ‘patti’ attraverso gli strumenti della guerra e della “polizia internazionale”. I singoli e le popolazioni sono quindi oggetto di prassi governamentali esercitate su scala locale e globale che, pur trascendendo lo stato, ne sfruttano la dimensione sovrana per garantire la continuità di quei processi di individualizzazione politica che chiamiamo cittadinanza.

Ed allora non è neppure un caso che la *security governance* globale si proponga proprio a partire dai contesti nei quali i nuclei di potere politico-statale sono più deboli ma dove maggiore è la possibilità di costruire, sulla base dei principi del mercato e della società civile, un ordine politico-statale. In questi luoghi, lo sviluppo fondato sulla costruzione di mercati concorrenziali e competitivi aperti si affianca a strumenti diversificati di sicurezza che abbracciano tanto il piano della costruzione o del rafforzamento dell’ordine politico e del sistema statale esistenti – necessari al governo delle popolazioni – quanto il piano più

³⁸ Su questo tema, che esprime le linee di una ricerca ancora in fieri, rimando al mio *Governo, Governamentalità, Governance: riflessioni sul neo-liberalismo contemporaneo*, pp. 251-277; in *Biopolitica e Democrazia*, a cura di A. Vinale, Milano, Mimesis, 2007.

ampio della costruzione di un'organizzazione sociale pluralista, negoziale, competitiva, democratica attraverso processi di individualizzazione specifici.

6. Brevi note conclusive

La natura e le forme che assume la relazione tra ragion di stato e democrazia non è, allora, un tema che può essere sbrigativamente ridotto alla questione dei poteri di emergenza costituzionali o all'esercizio di un qualche potere discrezionale e secretivo più o meno legittimo. Certamente, al cuore di questa relazione vi sono le connessioni tra sovranità popolare rappresentativa, governo statale territoriale e quella che, utilizzando le suggestioni provenienti dalla riflessione foucaultiana, abbiamo definito "governamentalità liberale". Il riferimento all'esperienza storica della ragion di stato in prima età moderna, e alle relazioni teoriche e storiche che essa intreccia con i percorsi di affermazione della sovranità e della statualità moderne, per comprendere cosa intendere oggi con ragion di stato è uno strumento necessario a definire, nel lungo periodo, i percorsi di affermazione di due paradigmi diversi (quello di sovranità e quello della conservazione politica) che, pur in maniera differente, hanno contribuito all'affermazione della nostra modernità. Ciò rende evidente come la ragion di stato costituisca innanzitutto una ragione di governo finalizzata alla conservazione e alla stabilizzazione degli assetti dei poteri di volta in volta vigenti. Essa attraversa, e in parte rende conforme ad una logica conservativa, anche l'esercizio della sovranità politica intervenendo sui processi di scambio che si attivano tra il sovrano ed i singoli e i gruppi che compongono di volta in volta "la nazione", il "popolo", la cittadinanza.

Nello spazio che si apre oggi tra la necessità di produrre una sempre maggiore libertà a garanzia gli scorrimenti propri della civilizzazione liberaldemocratica – anche attraverso l'imposizione dei suoi strumenti e dei suoi istituti politici – e la permanente apertura all'emergenza e alle eccedenze cui questi istituti devono adattarsi, si delinea quella relazione ancora tutta da indagare tra la democrazia e una ragion di stato da intendersi come vera e propria "conservazione" politica. Una "ragione dello stato" che non è più solamente una *ratio* statale ma che assume in pieno gli sviluppi della globalizzazione neo-liberale e le procedure – non tanto i valori – del governo democratico.

Se nel quadro offerto dal liberalismo contemporaneo i meccanismi di sicurezza operano come strumenti di contenimento dei conflitti e di conservazione degli assetti di potere esistenti, essi devono pure offrire, tuttavia, gli spazi e i percorsi dello sviluppo e dell'accrescimento economico. Il moltiplicarsi delle fratture, dei rischi e delle emergenze che segna la contemporanea politica democratica sembra affiancarsi a processi di radicale individualizzazione competitiva promuovono soggettività concorrenziali e imprenditoriali che devono poter gestire in proprio i rischi e le ricadute economiche e sociali delle disuguaglianze immanenti al sistema economico, e di investire positivamente il capitale umano di cui dispongono. In questo senso, il percorso di riduzione del *welfare state* non comporterebbe tanto la scomparsa di quella *wohlfahrtsstaatsräson* tematizzata da Sheldon Wolin, quanto una sua trasformazione. Un suo adattamento ai percorsi del liberalismo post Guerra Fredda. La *security governance* democratica, che è parte integrate sul piano internazionale di una più complessiva *ratio* conservativa, si presenta, in tal senso, come la declinazione di una nuova governamentalità al cui centro vi sono sia un processo di "attenuazione" della forma stato – il cui correlato è invece un potenziamento del governo e della presa della decisione politica – sia la messa in atto di una più ampia politica negoziale tra attori razionali, individuali e collettivi, sulla base di interessi specifici e in permanente trasformazione. In questo quadro la "ragion di stato" è conservativa nei termini in cui: a.

conserva lo stato come elemento funzionale e necessario agli scorrimenti dell'economia di mercato e al governo degli uomini e delle popolazioni; b. conserva il modello democratico-liberale quale forma politica più adeguata ai processi della razionalità economica e della civilizzazione politica occidentale; c. conserva gli elementi costitutivi dell'economia capitalistica quale motore interno degli scorrimenti della società occidentale (e non solo) e quale modello di relazione tra gli individui; d. conserva gli scorrimenti relativamente autonomi delle civilizzazioni differenti che attraversano il globo riconducendole, comunque, a fattori comuni attraverso le dinamiche della produzione e del consumo.

Sottrarsi a questi sviluppi, alla ricerca di una politica senza ragioni di stato, ossia nella quale il principio della conservazione politica non costituisca l'elemento centrale la governamentalità democratica, è forse possibile solo rigettando l'imposizione dell'economia a sistema generalizzato di veridizione dei rapporti "pubblico-politici" tra gli individui e i gruppi, sia la territorialità statale – e la sua dimensione giuridico-politica – come elemento spaziale "mobile" ma ineludibile. A favore, forse, della promozione e valorizzazione di quella eccedenza di vita e quella aleatorietà che appartengono ad una dimensione singolare che è propria in ognuno. Valorizzandone, tuttavia, la componente relazionale e cooperativa così da porre un freno ai processi di individualizzazione competitiva che compongono la trama del tessuto oggi "dominante" negli percorsi – drammatici – della civilizzazione occidentale.