

# *Governance e anti-governance. Note sulla impasse attuale della politica democratica*

di Charles S. Maier

Scrivo queste note mentre è ancora fresco il ricordo del discorso, durato un'ora e un quarto, di Donald Trump alla Convenzione nazionale repubblicana. Trump ha promesso che si impegnerà, il giorno stesso della sua nomina, a restaurare la legge e l'ordine, a rendere omaggio alla polizia, a far cessare l'immigrazione illegale, aggiungendo che solo lui può realizzare queste cose. Il lascito della sua rivale Hillary Clinton, ha dichiarato, è «morte distruzione terrorismo e debolezza». A circa un miglio da dove un futuro presidente Trump potrebbe governare, il Governance Center of Excellence del World Resources Institute «lavora con società civile, governi, agenzie di sviluppo, imprese, e altre istituzioni, per migliorare i processi decisionali e i contesti legali [...] volti ad aiutare persone e istituzioni impegnate nel produrre decisioni sane per l'ambiente e socialmente eque».

C'è un rapporto tra queste due visioni, ciascuna in lotta per un posto a Washington. Il Governance Center of Excellence aspira a deliberare sulla base di ciò che valuta come fatti e scienza. Trump cerca di mobilitare una coalizione sulla base della convinzione che questi valori siano animati da elitismo e inclusione mal riposta. Due visioni di azione pubblica, ciascuna con un suo vocabolario specifico, si stanno sfidando nel nostro discorso pubblico: il linguaggio della *governance* e quello che chiamerò il linguaggio dell'*anti-governance*. Esse hanno implicazioni radicalmente diverse per la politica e, di fatto, per il “governare” (*governing*), che è cosa assolutamente differente dalla *governance*. Questa non è una competizione solo americana. Anche il lettore italiano l'ha incontrata: nella politica di Mario Monti e Beppe Grillo, o di Silvio Berlusconi. Trump riconosce come propri alleati coloro che hanno votato per Brexit. Partiti e leader che definiamo “populisti” sono forti in tutta Europa e nessuno può prevedere quale corrente di opinione sia destinata a prevalere.

Cerchiamo di evitare un fraintendimento di partenza: i portavoce dell'*anti-governance* non sono *anti-government*; essi credono in un forte uso del potere statale, ma si tratta del potere di costringere e di escludere. Anche i gruppi tradizionali della destra hanno condiviso questo orientamento. Ciò che rende, invece, le forze di Trump delle forze *anti-governan-*

ce è il loro disprezzo per i fatti, il loro latente anti-intellettualismo e gli accenni palesi al possibile ricorso alla forza e alla violenza. A loro volta, i campioni della *governance* non sono dei meri fautori del governo progressista così come è tradizionalmente concepito. Suggeriscono talvolta, infatti, che il governare in quanto attività politica – intesa come l’organizzazione di coalizioni in competizione per designare, dibattere, sconfiggere gli oppositori e implementare determinate azioni – non dovrebbe quasi essere necessario<sup>1</sup>. Possono essere tolleranti, trasparenti, riformisti, ma che siano democratici *di per sé* rimane un punto controverso.

1. Dunque, che cosa precisamente costituisce la *governance*? «Non sarebbe enormemente utile se noi potessimo stabilire una definizione concordata di “governance”?» chiede Robert Rotberg, che ha scritto diffusamente sulla qualità della *governance* in Africa. E correttamente aggiunge: «Ahimè, *governance* è un concetto che ha molti titolari e molte varietà di definizione»<sup>2</sup>. Per Rotberg, *governance* dovrebbe significare la performance dei governi nel distribuire beni pubblici commisurati a risultati in termini di aspettative di vita, salute, sicurezza, educazione ecc. Egli distingue i suoi criteri dai *Worldwide Governance Indicators* della Banca Mondiale, che a suo avviso si concentrano su fattori troppo soggettivi per potersi quantificare (“politiche sane”). Inoltre egli differenzia i suoi 57 indici da quelli proposti da Bo Rothstein e dallo svedese Institute of Government, che pure diffida degli indicatori della Banca Mondiale, e dalle dimensioni suggerite da Francis Fukuyama, che misura la *governance* sulla base della «qualità della burocrazia e dell’amministrazione statale»<sup>3</sup>. Fukuyama, a sua volta, contesta le misure dell’*output* perché sono troppo difficili da identificare e rappresentano il contributo di attori privati oltre che pubblici. Tutto sommato, siamo in presenza di un vivace dibattito sui criteri di una buona *governance*.

1. Né “government” né “governance”, inoltre, equivalgono a “governamentalità” – il termine che Foucault ha introdotto a metà degli anni Settanta per definire l’interesse e la legislazione dello Stato della prima età moderna per il welfare dei sudditi in quanto risorsa “biopolitica” la cui vitalità demografica ed economica doveva essere preservata. Cfr. M. Foucault, *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France, 1977-1978*, e Id., *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978-1979*, ed. by M. Sennelart, Palgrave Macmillan, New York 2007-2008. Per la contestazione politica come essenza del *governing* (non della *governance*), si veda la difesa dell’affiliazione partitica in R. Muirhead, *The Promise of Party in a Polarized Age*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 2014. È stata forse la maggiore conquista della scena politica britannica tra il 1688 e il 1830 quella di distinguere tra opposizione e tradimento, tra partito e cabala o cospirazione.

2. R. J. Rotberg, *Good Governance Means Performance and Results*, in “Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions”, 27, 3, July, 2014, pp. 511-8.

3. F. Fukuyama, *What is Governance?*, in “Governance”, 26, 3, July, 2013, pp. 347-68.

Tuttavia, tutte queste autorità si concentrano su operazioni di governo, sia che si tratti di *inputs* (consenso dei governati, assenza di corruzione) o di *outputs* (stabilità, un'offerta costante di giustizia, qualità della vita). Esse presuppongono che ci sia uno Stato o un sistema politico da sanare. Ma, se si pone attenzione a molte richieste di *governance*, apparirà evidente che il termine è spesso impiegato proprio per riferirsi al funzionamento della gestione pubblica, allorché i governi e certamente il potere statale risultino non disponibili. Talvolta il focus è posto sulle ONG: *governance* è più ampio di *government* – ha scritto l'economista Ralph Bryant – perché «*governance* può implicare sia le attività dei gruppi non governativi sia quelle delle istituzioni governative»<sup>4</sup>. «*Governance* si riferisce a tutti i processi del governare», afferma un breve testo recente, «che sia intrapreso da un governo, mercato o network, o che riguardi una famiglia, tribù, organizzazione formale o informale, o territorio, vuoi attraverso leggi, norme, potere o linguaggio. *Governance* differisce da *government* per il fatto che si focalizza meno sullo Stato e le sue istituzioni e più su pratiche e attività sociali»<sup>5</sup>.

Questo è certamente vero, così come è vero che *governance* si applica al funzionamento di accordi e istituzioni internazionali, dove nessun potere sovrastante può imporre linee di condotta, eccetto che per conquista o tramite accordi. Stephen Krasner e Thomas Risse argomentano giustamente che l'idealtipo dello Stato westfaliano – la combinazione di territorio, sovranità e monopolio della forza legittima – è una componente piuttosto rara della politica globale. Essi prendono in esame il ruolo di agenzie esterne nel fornire beni e servizi e cercano di determinare quando questo intervento è più o meno probabile che funzioni, ma il loro focus rimane pur sempre su regioni o territori definiti<sup>6</sup>. La *governance*, invece, implica spesso lo sforzo di provvedere beni pubblici che impattano su più paesi allo stesso tempo – per esempio, la stabilità finanziaria internazionale, o un alto livello di scambi commerciali, la protezione contro la malaria, la riduzione del traffico sessuale e, più recentemente, la prevenzione del terrorismo. Ma la parola *governance* come tipo di regolazione si applica anche a singole unità nazionali: non è l'estensione territoriale o geografica che distingue il campo della *governance*, bensì il fatto che l'obiettivo desiderato non si può semplicemente decretare o legiferare. *Governance* incarna l'aspirazione a governare senza politica.

4. R. C. Bryant, *Turbulent Waters: Cross-Border Finance and International Governance*, Brookings Institution Press, Washington 2003.

5. M. Bevir, *Governance: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, New York 2012, p. 1.

6. S. D. Krasner, T. Risse, *External Actors, State-Building, and Service Provision in Areas of Limited Statehood: Introduction*, in "Governance", 27, 4, October, 2014, pp. 545-67.

**2.** L'idea e la pratica della *governance* segna la ri-appropriazione di un vecchio sogno: il governo dei "saggi" che detengono una conoscenza scientifica superiore e la cui competenza si afferma in virtù di una superiorità auto-evidente rispetto a obiettivi di parte. Non esclude il consenso popolare, ma assume che il pubblico importante o i gruppi di interesse concordino su procedure e politiche che sono evidentemente a loro favorevoli. Immaginate Sarastro come un ingegnere. I sansimoniani nel XIX secolo e poi i seguaci di Auguste Comte hanno tracciato piani simili di governo per esperti tecnicamente preparati.

Io ho usato il termine "Leviatano 3.0" con riferimento a questa nozione di managerialismo pubblico che potrebbe succedere alle istituzioni governative che hanno prevalso dalla metà dell'Ottocento, ma che hanno funzionato con difficoltà a partire dagli anni Settanta del Novecento. Ho chiamato questi regimi precedenti, quelli associati all'era della moderna politica di massa, "Leviatano 2.0"<sup>7</sup>. Il termine Leviatano 2.0 intendeva suggerire che a metà del XIX secolo si era verificata una serie decisiva di trasformazioni che rivedevano e aggiornavano i concetti di sovranità e di politica teorizzati nel XVII secolo. Thomas Hobbes e gli autori della sua epoca avevano fondato la nostra nozione di un mondo formato da molteplici Stati sovrani, ciascuno dei quali con un riconosciuto centro di autorità, vuoi liberale o autoritario. Questo mondo concettuale ("Leviatano 1.0") si eraeroso nei decenni post-1750, mano a mano che le ideologie rivoluzionarie minavano la sua legittimità e le istituzioni dell'*ancien régime*: sia la deferenza verso le *élites* o la forza dei centri locali di potere, sia la resistenza al liberalismo di mercato, soprattutto in materia di terra e lavoro. Nonostante le grandi rivoluzioni del tardo XVIII secolo, tuttavia, ciò che risultò non fu una trasformazione democratica pura e semplice, ma un consolidarsi delle *élites*, vecchie e nuove, basata su nuovi territori nazionali, concorrenza tra Stati ed espansione imperiale, grazie a nuove tecnologie in grado di dominare spazio e tempo, come ferrovie, telegrafi, navi a vapore e nuove armi (mitragliatrici). All'interno, questi Stati-nazione funzionavano sulla base di un'istituzione chiave, di rado riconosciuta nelle costituzioni formali, cioè i partiti politici – coorti più o meno disciplinate, guidate da leader designati per vincere elezioni competitive (o pseudo competitive) secondo programmi e idee concorrenti, ma dipendenti dalle promesse di "posti" e *patronage*. Gli Stati moderni si basavano non tanto su un ordine burocratico relativamente razionale, ma sull'implicito accordo che partiti

7. Cfr. C. S. Maier, *Leviathan 2.0: Inventing Modern Statehood*, Cambridge University Press, Cambridge (MA) 2012. Il volume è ora tradotto in italiano come primo capitolo di E. Rosenberg (a cura di), *Storia del mondo*, vol. v, *I mercati e le guerre mondiali 1870-1945*, Einaudi, Torino 2015, pp. 3-311.

con diversi obiettivi e in rappresentanza di diversi gruppi sociali avrebbero accettato o coalizioni o un potere alternativo.

Leviatano 2.0 descriveva il mondo che, ancora nel 2010, un settantenne avrebbe potuto riconoscere guardandosi indietro. Quel mondo era stato scosso da due guerre mondiali, la fine dell'impero europeo e la Guerra Fredda, ma sembrava aver trionfato con la generazione successiva al 1950. Le minacce ideologiche del fascismo e del comunismo erano state sventate. Un'era di crescita economica senza precedenti venne sostenuta per quasi trent'anni. Ciò consentì l'espansione di sistemi di welfare e di istruzione superiore. Una rivoluzione tecnologica basata sul sistema di calcolo digitale stava trasformando le economie. Le economie di Giappone, Corea, Cina e India furono a loro volta trasformate. Nonostante questi successi – o forse proprio a causa di essi – questo ordine istituzionale cominciò a incrinarsi durante gli anni Settanta. A ogni decennio i confini stessi di Leviatano 2.0 diventavano sempre più tesi e scricchianti. Il mondo della già-moderna statualità, basata sulla competizione dei partiti politici, la trasformazione industriale e l'ascesa dell'Occidente, minacciava di crollare, ma che cosa era destinato a succedergli?

“Leviatano 3.0” rappresentava un’alternativa: il mondo della *governance*. Corrispondeva alle previsioni dei sociologi del post-industrialismo e alle aspirazioni dei nuovi funzionari formati dall’Unione europea, dalle Nazioni Unite e da un’estesa burocrazia del ramo dell’istruzione e del welfare. Suggeriva che il governo di partito avrebbe ceduto gradualmente alla guida di una élite amministrativa. Comitati di esperti, rappresentanti di ONG, funzionari e nuovi imprenditori avrebbero preso in mano settori crescenti di *management* pubblico e dato avvio a politiche basate sull’*expertise*. Eppure le élites odierne spesso prefigurano un compito più ampio della tradizionale vecchia nozione di una burocrazia o amministrazione statale incaricate di gestire uno Stato senza corruzione e di valorizzare l’amministrazione rispetto a macchine di partito e *patronage*. Pierre Rosanvallon ha tracciato l’ascesa e il declino di questo ideale nel suo recente libro *Democratic Legitimacy*<sup>8</sup>. Il ruolo del funzionario disinteressato adombbrato in Francia da uno studioso dell’amministrazione prussiana negli anni Quaranta dell’Ottocento, Édouard Laboulaye, ha raggiunto probabilmente il suo vertice con gli énarques della Quarta e inizio Quinta Repubblica. Dagli anni Ottanta, tuttavia, afferma Rosanvallon, la *governance* rispecchia una frammentazione post-moderna di amministrazione, e le nostre società contemporanee si sono trovate a maneggiare nuove forme di democrazia.

8. P. Rosanvallon, A. Goldhammer, *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*, Princeton University Press, Princeton 2011, in <https://muse.jhu.edu/gook/30277>.

La società deve essere governata e i governati devono trovare nuove vie per controllare i loro amministratori. Nozioni correnti di *governance*, tuttavia, sono post-hegeliane; esse si concentrano equamente sul *management* di associazioni funzionali che non reclamano sovranità e aspirano a un loro crescente ruolo pubblico.

3. “Leviatano 3.0” è risultato essere una descrizione parziale; non prevedeva che anche un contro-programma potesse diventare politicamente attraente; che insorti dell’“anti-*governance*”, non discepoli della *governance*, potessero anche loro reclamare la successione. Questo non avrebbe dovuto sorprendere, sebbene gli esiti storici spesso sorprendano. Ma programmi politici generano contro-programmi, di solito: liberalismo e conservatorismo, sinistra e destra, socialismo e fascismo. I movimenti che sembravano marginali un decennio fa sono diventati potenti, se per un lungo periodo o meno non è ancora chiaro. La maggior parte sono ora descritti come populisti, data la loro base sociale; io mi sono riferito a loro come “territorialisti” quasi vent’anni fa, tenendo conto della loro mancanza di fiducia nella globalizzazione: ho usato qui l’etichetta di anti-*governance* perché essi fondamentalmente rifiutano l’approccio di coloro che aspirano ad applicazioni sempre più estese della *governance*<sup>9</sup>.

Fondamentalmente, essi rappresentano coloro che si sentono “vittimizzati” o anche solo non rispettati dalle ambizioni cosmopolite e dalle pretese sociali di quelli che reclamano competenze non-politiche. Gli esponenti dell’anti-*governance*, o populisti se preferite, si sono impadroniti di argomenti chiave come l’immigrazione o la lontananza dei legislatori. Tendono a sfruttare una retorica dell’esclusione, con la sua ripetizione di “noi” contro “loro”. “Loro” sono, presumibilmente, coloro i quali si curano poco dei “nostri” sacri valori, ma molto dei nostri lavori e welfare, che danneggiano le nostre identità, tradizioni e comunità. A costoro probabilmente occorre ricordare chi governa in Occidente o altrimenti rispedirli ai loro fanatici, turbolenti, talvolta ad alto tasso di criminalità, paesi di origine. In quanto populisti fanno appello alla democrazia maggioritaria per conquistare influenza politica. Ma la minaccia della violenza come *ultima ratio* della politica rimane implicita. Il linguaggio della *governance* che essi contrastano promana da un *milieu* differente e deliberatamente esclude la vaga minaccia di intimidazione e violenza, ma è sicuramente

9. *Territorialisten und Globalisten: Die beiden neuen “Parteien” in den heutigen Demokratien* (*Territorialists and Globalists: The Two New Parties in Contemporary Democracies*), in “Transit”, Heft 14, Winter, 1997, pp. 5-14. Anche, in forma abbreviata, in “Frankfurter Rundschau”, Feb. 5, 1998. Cfr. C. S. Maier, *Once within Borders: Territories of Power, Wealth, and Belonging*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 2016, pp. 275-90.

destinato a irritare i suoi avversari. *Governance*, come tolleranza, diversità, società civile, pluralismo, sono entrati nel firmamento dei concetti politici illuminanti. Appartiene a quella categoria di termini “melliflui” che promettono sagge e pacifiche risoluzioni per problemi generalmente considerati tecnici – sia che si tratti di politica monetaria, cambiamento climatico, controllo delle armi, o di regolazione ambientale. Sono “tecnici” nel senso che vi è prevedibilmente un largo consenso sulla desiderabilità di un risultato finale – che assicuri pieno impiego e crescita economica, la fine di violenze sessuali e assassini etnici, rallentamento di un cambiamento climatico avverso, e preservi la diversità delle specie, il progredire della sicurezza nucleare ecc. – e disaccordo solo sui mezzi atti a quello scopo. Se ponete attenzione, sentirete idee simili negli Stati Uniti: per esempio quella di “dialogo”. Quando polizia e afroamericani si scontrano lasciando cadaveri per le strade, viene ricordato agli americani che hanno bisogno di una «nuovo dialogo sulla razza». Analogamente, la parola “negoziazione” è talvolta usata per descrivere l’incontro tra gruppi ostili: gli storici hanno descritto il confronto di colonizzatori e colonizzati, insediati e aborigeni, *management* e lavoratori, come una negoziazione – senza tener conto di quanto ineguali fossero le parti e violento l’“incontro”. Il linguaggio edulcorato dovrebbe consentire agli storici o ai teorici sociali di trovare una qualche forma di *agenzia* che non privi l’oppresso della sua dignità. «Gli storici che applicano il paradigma della negoziazione a una particolare società di frequente lo fanno in termini di agenzia. L’agenzia dà voce ai membri meno articolati della società, garantisce loro un minimo di controllo sui propri destini individuali e collettivi, mostra di apprezzare ogni singolo passo verso l’autodeterminazione»<sup>10</sup>. Ma può anche velare proprio il loro sfruttamento.

*Governance* come termine spesso si combina con un’aura riferita alla condizione di adulto razionale: sarebbe “infantile” discutere su alcune questioni quando chiaramente esiste una risoluzione delle differenze che è ottimale per tutta la società. Questo tono è emerso ripetutamente negli ultimi decenni, ha caratterizzato le voci degli amministratori delle università negli ultimi anni Sessanta e le pubblicazioni della Commissione trilaterale negli anni Settanta. Come stiamo re-imparando attualmente, poche ipotesi sono destinate a sollevare altrettanta rabbia tra coloro ai quali ci si rivolge

10. A. Turner Bushnell, *Gates, Patterns, and Peripheries*, in C. Daniels, M. V. Kenney, *Negotiated Empires: Centers and Peripheries in the Americas, 1500-1820*, Routledge, New York 2002. C’è un terzo campo discorsivo, forse affine a quello della *governance*, ma differente: il campo della politica basata sulla fede, che può essere violenta o non violenta. Da una parte c’è il linguaggio delle *fatwas* e del martirio violento; dall’altra il linguaggio della “riconciliazione”, come quello predicato dall’arcivescovo Tutu o, oggi, da papa Francesco.

come l'imputazione che essi siano infantili e irrazionali. Il linguaggio della *governance* può talvolta suonare come intriso di condiscendenza.

La *governance* come approccio al *management* sociale non è adatta a risolvere pubbliche preferenze e valori profondamente in conflitto. Adottare le regole di fondo del voto maggioritario per determinare quali preferenze dovrebbero prevalere può spesso confliggere con i criteri dell'ottimizzazione tecnica che guidano la *governance*. Gli esperti riconoscono che gli interessi di qualche partito saranno trattati in maniera più vantaggiosa di altri. La crisi del debito in Grecia ha presentato un caso lampante in cui le banche e i risparmiatori tedeschi hanno mostrato di avere interessi differenti da quelli dei debitori greci. La *governance* chiede a entrambe le parti di rendersi conto che, in un sistema incardinato, l'interesse aggregato dei partecipanti può essere meglio servito se si seguono soluzioni di compromesso. La *governance* promette regolazione senza lacrime, talvolta persino senza conflitto. La questione è se questo può convincere. Per buone ragioni, i praticanti della *governance* temono in maniera crescente le contese elettorali, sia le elezioni parlamentari sia i referendum convocati per soluzioni particolari, come una costituzione per l'Unione europea. Crescono gli inviti a evitare, in un modo o nell'altro, test maggioritari – sebbene spesso addolciti dal linguaggio che cerca di trovare una “più vera” o più sostanziale forma di democrazia post-moderna (l'obiettivo confessato di Rosanvallon). I numeri sono *out*, la saggezza, presumibilmente, è *in*.

**4.** Anche lasciando da parte la sua diffidenza per le elezioni e i referendum, c'è un limite intrinseco nell'ammontare di democrazia che la *governance* può concedere. Adottare il linguaggio e gli assunti della *governance* implica spesso accettare una visione compartmentalizzata della società in cui diverse attività vitali e settori pubblici dovrebbero essere organizzati secondo loro propri imperativi e logiche e non possono essere resi propriamente validi da un appello a una razionalità sociale universale. Originariamente questo modo di pensare derivava dalla cibernetica e dalle teorie biologiche, ma è arrivato a pervadere le teorie della complessità e più in generale i sistemi sociali. I sistemi, in questo senso, hanno confini che governano i loro limiti – trovare una soluzione razionale per la stabilità del sistema nel tempo implica un processo di semplificazione rispetto a un più largo universo sociale. La *governance* di istituzioni può essere raggiunta solo obbedendo a logiche e razionalità che facciano avanzare gli obiettivi all'interno del sistema, ma queste logiche funzionali o sistemiche non assicurano quei valori che altri sistemi potrebbero essere incaricati di raggiungere. Abbassare le emissioni di CO<sub>2</sub> con l'intento di rallentare il cambiamento climatico potrebbe suggerire di accettare un aumento di uso della energia nucleare, che a sua volta comporta più alti rischi di incidenti radioattivi catastrofici. Stabilizzare un sistema

bancario con fondi governativi potrebbe precludere l'incoraggiamento di riforme finanziarie necessarie. Ovviamente questi *trade-off* sono comuni ma il risolverli richiede di fare appello a preferenze e desideri che la ragione da sola non può aggiudicare.

A un certo livello, questa osservazione sembra una banale riformulazione delle osservazioni che molti teorici liberali hanno fatto, che si tratti di Max Weber o di Isaiah Berlin: i valori sono incommensurabili, anzi talvolta inconciliabili, e una società ricorre a forza, maggioranze o mutue concessioni per risolverli. Ma queste difficoltà richiamano anche il dibattito di una generazione fa, tra Jürgen Habermas e Niklas Luhmann. Luhmann cominciò con un modello di sistemi cibernetici basati su esigenze di mantenimento (*cybernetic systems-maintenance needs*). Egli fondamentalmente differenziò i sistemi “interattivi”, ovvero le particolari attività istituzionalizzate della società, di fatto dei sottosistemi, dal sistema sociale come un tutto. «Immaginare che sia possibile risolvere o attenuare i problemi di coordinamento tra i diversi sistemi che svolgono funzioni sociali (società e politica, economia e educazione, scienza e religione), portando i partecipanti a discutere tra loro, sarebbe una pia illusione [...] tra le sequenze interattive che gli individui vivono, e che sono loro accessibili e comprensibili, e la complessità del sistema sociale, si apre un gap che essi non possono cogliere, e le cui conseguenze non possono essere influenzate, e tanto meno controllate». «Nessuna interazione, per quanto in alto i partecipanti siano collocati, può pretendere di essere rappresentativa della società. Di conseguenza, non esiste più una “buona società”»<sup>11</sup>. Allo stesso modo, la “razionalità” non potrebbe trascendere l’auto-referenzialità, la comprensione delle regole di base che sono proprie di ciascuno dei sistemi di interazione, cioè la logica dello scambio economico. Sarebbe vano produrre piani per la società come un tutto; provocherebbe solo resistenza<sup>12</sup>. Per Habermas, tuttavia, la logica del mantenimento dei sistemi, funzionale o interattivo, non può essere risolta senza presupporre “il mondo” come un sistema o un problema in sé. L’ottimizzazione del sistema economico o di quello legale non può essere raggiunta senza la ricerca di una razionalità più complessiva. Habermas sosteneva che cogliere le possibilità di una sostenibilità sistemica aumenterebbe le *chances* di nuove e più ampie possibilità. Risolvere le crisi del capitalismo globale – per citare un dilemma attuale – potrebbe voler dire proteggere le economie nazionali, ma potrebbe anche suggerire la transizione a una forma di socialismo in una economia più ampia. Perfezionare la sicurezza nazionale potrebbe signi-

11. N. Luhmann, *Social Systems*, Stanford University Press, Stanford 1995, pp. 426 e 430.  
 12. Ivì, pp. 469-72.

ficare perseguire duramente coloro che violano i segreti di Stato, ma tale risposta potrebbe in ultima istanza rendere meno sicure le nostre libertà. La limitazione del *management* razionale entro un particolare sottosistema veniva definita da Habermas come “contro-illuminismo”. «Dietro il tentativo di giustificare la riduzione della complessità del mondo quale punto di riferimento fondamentale per un funzionalismo scientifico-sociale si nasconde un inconfessato vincolo teorico a porre i problemi in un modo che si conformi al potere, che serva cioè come apologia di ciò che esiste al fine di mantenerne l'esistenza»<sup>13</sup>. La teoria cibernetica dei sistemi ha sacrificato la conoscenza e la riflessione alla causa della sopravvivenza dello *status quo*. La legittimità è stata ridotta alla mera legalità, la giustizia sostanziale alle regole procedurali, l'ottimizzazione alla falsa coscienza. L'argomento di Habermas secondo cui il modello cibernetico di società di Luhmann deve per forza accettare lo *status quo* e mettere a tacere la critica era troppo severo. Quel modello precludeva la pianificazione socialista – allora di moda nella sinistra tedesca – ma poteva essere letto come un'accettazione sociologicamente fondata delle tensioni inerenti al liberalismo. Inoltre la concezione habermasiana di illuminismo non è stata in grado di individuare alcuna soluzione sostanziale come finale. Di fatto, Habermas è stato costretto a ricorrere a criteri procedurali per definire una *governance* razionale – così come è descritta nella sua teoria dell'azione comunicativa. Una robusta discussione critica nella sfera pubblica, non macchiata da pregiudizi e non condizionata da coloro i quali sono politicamente ed economicamente potenti, potrebbe generare delle politiche progressiste. C'è sempre un interesse generalizzabile, trascendente gli interessi particolari, verso il quale la critica potrebbe evolvere<sup>14</sup>.

I concetti correnti di *governance*, potremmo argomentare, condividono le premesse di Luhmann ma le speranze di Habermas. Essi presuppongono l'idea di sistemi circoscritti, che devono essere gestiti secondo un repertorio logico e razionale, appropriato per ciascuna sfera della vita pubblica, ma incorporano anche la convinzione che ci sia un interesse sociale generalizzabile al quale essi contribuiscono. È questo un ideale possibile? La *governance* aspira a, anzi richiede, una gestione pubblica illuminata nel senso proposto da Habermas; ma affronta la politica e la società tramite ambiti distinti e diversi, come i servizi per la salute, le migrazioni,

13. J. Habermas, *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie*, in J. Habermas, N. Luhmann, *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie – Was leistet die Systemforschung?*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt 1971, citato da T. W. McCarthy, *The Critical Theory of Jürgen Habermas*, The MIT Press, Cambridge (MA) 1981, p. 228. McCarthy riassume il dibattito Luhmann-Habermas, pp. 222-32.

14. Ivi, pp. 307-10.

la gestione aziendale e persino la sicurezza nazionale. La *governance* in queste condizioni non può certo garantire un completo controllo democratico sulla società nel suo insieme. Nel tardo capitalismo in particolare – da questo punto di vista la critica di Habermas è corretta – il risultato esclude il controllo democratico della politica economica. «L'autentica partecipazione dei cittadini ai processi di formazione della volontà politica, ossia una democrazia sostanziale, porterebbe alla consapevolezza della contraddizione tra un sistema di produzione che è socializzato sotto il profilo amministrativo, e la continua appropriazione e l'uso del plusvalore, che sono privati. Per impedire che questa contraddizione sia tematizzata, il sistema amministrativo deve mantenersi sufficientemente indipendente dai processi di legittimazione»<sup>15</sup>. Al che la risposta da parte dei responsabili del settore economico è che il risultato in termini di produzione e di crescita rimane di gran lunga migliore, come in effetti furono costretti ad ammettere persino i manager dei sistemi socialisti nel 1989.

5. Oggi, tuttavia, le tensioni hanno un'altra origine. La conoscenza informata può essere solo una delle dimensioni del politico. La volontà di una comunità così come è definita dai partiti che lottano per ottenere incarichi rimane essenziale. In una delle sue prime opere, *Crisi di legittimazione*, Habermas criticava le politiche elettorali come forme di referendum pseudo democratici. Tuttavia, alla luce degli eventi recenti – Brexit, il fenomeno Trump –, le possibilità democratiche sembrano essere state autentiche, tali almeno da mandare in frantumi quelli che le *élites* consideravano degli esiti razionali. Si può essere tentati di ricadere nell'idea di falsa coscienza per spiegare i risultati. Ma i processi di *governance* possono suscitare opposizione per il solo fatto di essere progetti di una cosiddetta “*élite distante*”, per riprendere una formula recente. Sia che emani da autorità di Washington o di Bruxelles o della City, la *governance* sembra beneficiare di una *constituency* che è riluttante a riconoscere il proprio interesse nella razionalità sistematica. Questo non è un argomento o uno stato d'animo che possa essere respinto insistendo sulla irrazionalità dell'alternativa, come conferma il risultato di Brexit. Se la *governance* rimane un'aspirazione a governare realmente, i suoi praticanti debbono riscrivere le loro ricette col cuore, oltre che con la mente. L'anti-*governance*, espressa nelle strade o nelle urne, godrà sempre dell'*appeal* fondamentale che sorge dalla rabbia nei confronti di un differenziale di privilegio sociale e, di fatto, di meritocrazia. La democrazia non può essere garantita da situazioni discorsive

15. J. Habermas, *Legitimation Crisis*, Beacon Press, Boston 1975, p. 64, citato in T. W. McCarthy, *The Critical Theory of Jürgen Habermas*, in “Nous”, 15, 3.

ideali. Dipende da ciò che potrebbe essere meglio definito come generosità sociale. Né la democrazia può essere garantita da norme di *governance* che cercano di navigare in regni deprivati delle capacità statuali, o rimuovendo le contestazioni circa i fini della politica.

Gli entusiasti della *governance* hanno tentato di depoliticizzare e segmentare la sfera pubblica in modo che le politiche razionali possano imporsi in differenti sfere e priorità – ambiente, crescita economica, welfare. All’opposto le voci delle maggioranze populiste sostengono che decisioni forti debbano essere imposte dai leader che parlano in nome di un popolo. Esse disprezzano la *governance* e desiderano re-infondere il potere statale in ogni sfera della vita, così come coloro che sposano la *governance* sperano di sfuggire del tutto a decisioni in termini di mero potere. Donald Trump ha detto agli americani che lui è la voce di cui hanno bisogno, che egli imporrà legge e ordine nell’oscuro mondo del crimine e del conflitto che li circonda. L’anti-*governance* in effetti reclama il potere stesso come soluzione. Abbiamo polarizzato, almeno per ora, il mondo del pubblico tra queste due visioni. Quando finalmente riemergeremo da questa alternativa, potremo forse reinventare di nuovo il governo democratico – la capacità di cercare solidarietà e insieme utilità. Tuttavia, guardandomi intorno, nel mondo della tarda estate del 2016, temo che, prima che ci riusciamo, l’intervallo possa essere lungo e oscuro.

28 luglio 2016