

Ingovernabilità*

di Carlo Donolo

1. Proposta di definizione

Di ingovernabilità si parla da qualche anno con soddisfazione di tutti: a sinistra qualche critico più ortodosso del capitalismo vi scorge il maturare delle insanabili contraddizioni di questa formazione sociale; al centro e al centro-destra vi si guarda con preoccupazione e con nostalgia per un mitico ordine spontaneo esistente nel passato. In ogni caso, è un tema che permette una straordinaria miscela di pessimismo da tramonto dell'Occidente e di ottimismo tecnocratico. Tutti gli osservatori della società contemporanea concordano sull'esistenza di una crisi di governabilità; tutti divergono sulle possibili terapie. Di queste però esiste ormai un intero arsenale (o dovremmo dire: museo). Ciascuna contiene qualche elemento di verità e di praticabilità, quasi tutte sono irrealistiche. C'è chi punta alla fuoriuscita dal "sistema", c'è chi punta a rivitalizzare vecchi meccanismi, c'è chi si limita a puntare i piedi e a difendere il minimo vitale di governabilità oggi. Se quasi tutte falliscono o non possono neppure essere messe in opera, non per questo i tentativi, gli errori e la crescente consapevolezza delle difficoltà restano senza conseguenze. Nel mentre si discute e si applica qualche terapia, la società muta velocemente per forza propria e sotto l'impatto dei mutamenti nel sistema mondiale dell'economia e della politica. Può anche succedere che se certi mutamenti vanno nel senso preconizzato da certe terapie, essi possano essere vantati come loro successo, anche se in realtà sono il risultato di causazioni molto più oscure e lontane. Alcuni dei mutamenti faranno sperare in una imminente fuoriuscita dal tunnel dell'ingovernabilità, altri inducono ad ipotizzare catastrofi ecologiche e antropologiche. Non pochi sono indotti a ritenere che un mondo dominato da un'ingovernabilità endemica e tendente al disastro (in un futuro

* Il testo è tratto da C. Donolo, *Ingovernabilità*, in "Laboratorio politico", 1, 1981, pp. 93-107. I numeri tra parentesi nel testo valgono come rinvii ai numeri della bibliografia (sono solo indicazioni di lettura esemplari).

indeterminato) sia ancora il migliore di mondi possibili rispetto a una crisi acuta immediata e alla irrealtà dei mondi alternativi (21, 22, 2, 3, 31).

Questo clima psicologico e intellettuale in cui si discute di ingovernabilità va ricordato all'inizio dell'esposizione, perché è un sintomo dell'entità della posta in gioco sia oggettivamente per il futuro delle società industrialmente avanzate, sia soggettivamente dal punto di vista delle strategie degli attori sociali in conflitto (sulle scene nazionali e su quella internazionale). Sapendo questo, cerchiamo ora di considerare con più sobrietà il tema dell'ingovernabilità.

C'è prima di tutto il problema di definizione, cioè di chiarimento dei termini elementari della questione. La governabilità è un imperativo e una esigenza solo per società industriali sviluppate. Cioè, vale sia per i paesi di socialismo reale che per il capitalismo contemporaneo. Di seguito ci riferiamo solo a quest'ultimo, perché qui l'ingovernabilità è stata ampiamente tematizzata nella cultura e nel sistema politico (1, 24, 25, 36).

La governabilità è il controllo politico-istituzionale del mutamento sociale. Essa indica la possibilità di orientare i processi, di intervenire sulle variabili, di prevedere entro larghi limiti i risultati, di programmare le scelte, di garantire coerenza interna al sistema sociale nel corso di una trasformazione. Si ha ingovernabilità quando variabili decisive si sottraggono al governo e le conseguenze non volute prevalgono sugli obiettivi dichiarati; quando non è possibile intervenire efficacemente su tali conseguenze, quando insomma la stessa funzione di governo della società è preda dei meccanismi o delle forze che dovrebbe governare. Si tratta di definizioni volutamente astratte; ma non si guadagna molto in concretezza neppure ponendo la classica domanda: nell'interesse di chi è la governabilità? Una domanda di governabilità accomuna dominanti e dominati nelle società sviluppate; ciò segna uno spartiacque rispetto, diciamo, agli anni Trenta, in cui per l'ultima volta – almeno in Occidente – il collasso di ogni tipo di integrazione è stato immaginato come occasione storica di fuoriuscita dal capitalismo, e per la prima volta la governabilità possibile è stata sperimentata su larga scala. Il conflitto politico, e anche ciò che si riesce a scorgere del conflitto di classe, riguarda le forme della governabilità, non il fatto che essa sia un'esigenza. In questo senso, tutte le forze in campo sono costrette anche a considerarla prima o poi possibile.

A rigore si può parlare di ingovernabilità solo ricostruendo il sistema dei processi non governati su scala mondiale. Il più carico di conseguenze per il futuro è certamente oggi l'assetto non regolato dei rapporti tra paesi industriali, paesi petroliferi e paesi poveri. Ma si può ricordare anche la crisi della distensione, il venir meno di vecchie compattezze all'interno dei due blocchi, la fame nel mondo e i conflitti locali combattuti con le armi fornite dagli imperialismi, ma non necessariamente su loro procura. Per

semplificare, e anche per tenersi su un terreno analiticamente più sondato, qui concentriamo il discorso sul livello nazionale e sulle formazioni capitaliste. Sul sistema mondiale basti tener presente che è un *sistema*, e tuttavia privo di coerenti principi organizzativi, in cui non opera un meccanismo automatico riconoscibile, e che finora non si è potuto dotare di istituti politici e regole del gioco capaci di governarlo. È un sistema anomalo: senza *exit*, e in pratica anche senza *voice* (36). La sua ingovernabilità è attenuata solo dal fatto che vi sono pur sempre sterminate periferie alle quali accollare i costi dei deficit di governabilità dei centri.

A livello di singoli paesi, la ingovernabilità indica che non sono più attendibili meccanismi semiautomatici (attendibili nei risultati; ma anche: accettabili nei costi con cui raggiungono i risultati), e d'altra parte vi è sufficiente centralizzazione di risorse (denaro, potere, informazioni) da ritenere possibile il governo dei processi. Tale governo è stato tentato tra gli anni Trenta e l'inizio degli anni Settanta: meccanismi istituzionali e risorse politiche sono state impiegate per compensare i deficit degli aggiustamenti automatici, ma sono risultati in definitiva a loro volta insufficienti. Schematicamente: alla crisi del mercato si è risposto con un'espansione dei mezzi statali di governo del mutamento che ha condotto alla loro stessa paralisi. Alle teorie sul fallimento del mercato fanno oggi da contrappunto quelle sul fallimento dello Stato (1, 2, 5, 9, 11, 18, 20, 23, 41).

D'altra parte, la regolamentazione statale dei processi economici e sociali aveva per presupposto: *a*) che fosse garantita l'integrazione politica delle masse (in concreto: che non vi fossero interessi organizzati esclusi dalla possibilità di farsi sentire nel sistema politico); *b*) che fosse garantita una tendenziale congruenza tra soddisfazione di interessi sezionali e soddisfazione degli imperativi d'integrazione del sistema. I patti sociali impliciti nel capitalismo organizzato e regolato miravano a risolvere i due problemi. Ma da alcuni anni è ripresa la lotta sui termini del patto (47, 49).

Riassumendo: perché ci sia ingovernabilità come problema del sistema devono darsi i seguenti presupposti: 1. coesistenza problematica di più principi organizzativi, 2. mancato monopolio statale (o politico) dei mezzi di organizzazione sociale, 3. difficoltà di ricostituire patti sociali a costi politico-economici sopportabili. Basti pensare, nell'ordine, a: 1. le tensioni di confine tra il mercato e i lacci e laccioli ad esso pur necessari (33, 9, 18); 2. l'affermarsi di «governi privati» (50), e 3. la problematica neocorporativa (37). Si tratta di situazioni condivise da tutti i paesi di capitalismo sviluppato. Certo, l'ingovernabilità assume forme specifiche diverse nei vari contesti nazionali, e soprattutto ci sono sbocchi diversi, oppure, in assenza di questi, diverse – più o meno facili – convivenze protratte con un regime di ingovernabilità.

2. Crisi di governabilità

AmMESSO che la governabilità-ingovernabilità sia un nodo cruciale per i sistemi politici occidentali, perché ingovernabilità come crisi? Che rapporto c'è tra crisi e ingovernabilità? Si è risposto alla domanda con la formula "crisi del *crisis management*" (3, 11, 21). Cioè: la crisi (prima economica, poi anche istituzionale) esige una terapia (crescente governo statale dei processi, che si manifesta empiricamente come crescita della quota del bilancio statale sul PIL e come offerta ipertrofica di regole e norme sanzionate statalmente) che finisce per risultare un moltiplicatore della crisi stessa (diminuzione delle risorse destinabili all'accumulazione, inflazione, proliferazione delle domande rivolte allo Stato, stallo decisionale e crescita dei governi privati). È indubbio – comunque si valuti storicamente questo circolo vizioso – che la crisi di governabilità è una crisi di secondo grado, nel senso che nasce sul terreno prodotto dai tentativi di curare le crisi di primo grado (crisi economica + crisi di integrazione politica delle masse). Come è stato detto da molti, con altre parole, la crisi di governabilità nasce dalle difficoltà intrinseche di coniugare alla lunga accumulazione e consenso. Sullo sfondo dello stato interventista e di benessere e sulla base dei processi di produzione delle maggioranze e minoranze nei sistemi politici, i due fattori sono venuti ad incastrarsi in un rapporto a somma zero. Le terapie ipotizzate mirano infatti ad allentare quel nesso (talora, invece e più utopisticamente, a farli coincidere immediatamente) (31, 29, 30, 23, 27).

La coppia accumulazione/consenso permette di collegare direttamente crisi economica e crisi politica e di costruire catene esplicative come «inflazione + disoccupazione → crisi di consenso» (dove quest'ultima è intesa come crisi di blocchi sociali e di maggioranze parlamentari). Tuttavia, non sembra molto utile (né corretto analiticamente) ridiscendere di un gradino più in basso rispetto a quello che la crisi attuale cerca di insegnarci, riproponendo un approccio che separa ancora una volta economia e politica, per esempio affermando che «crisi di accumulazione + crisi del sistema politico = inflazione», aggiungendo cioè un fascio di variabili 'esogene' che surrogano una inadeguata spiegazione economica (52). Se restiamo ben saldi al livello di astrazione che è proprio di una crisi di sistema, per cui anche i fenomeni più corposi richiedono categorie astratte per essere spiegati (per dirne una: risalire dalla diffusione della droga o invece di valori post-acquisitivi alla crisi di motivazione e da questa ai principi di coesistenza tra sistema e mondo vitale, o tra «lavoro» e «interazione»), conviene aggiungere invece la coppia *integrazione sistemica/integrazione sociale* (5), la quale rinvia direttamente a quei presupposti della crisi di governabilità ricordati alla fine del PAR. I. Appun-

to: non si tratta di addizionare variabili eterogenee, ma di guardare alla crisi con più di un paradigma.

Dico intenzionalmente aggiungere perché nessun lettore deve illudersi che esista da qualche parte un'analisi completa e coerente della crisi di sistema (per la buona ragione che non può esserci). Non esiste un sapere tanto forte da dominare questa crisi e quindi – come la società convive con principi logicamente incompatibili – anche noi dobbiamo cavarcela con un sapere così poco coerente (41). I tentativi di compattarlo o sono accademici o sono ideologici. Che tra sistema, crisi di sistema e sapere su entrambi ci sia uno scarto sistematico è la prima lezione della storia contemporanea; e ha immediate conseguenze per l'interpretazione dell'ingovernabilità, come vedremo.

Teniamo fermo intanto che la seconda coppia ci segnala una serie di problemi: la crisi politica non è solo di consenso o legittimità, ma anche di razionalità degli apparati (non dovrebbero proprio le funzioni di governo garantire l'integrazione sistemica?); gli interventi politici sull'economia e la crescita del neo-utilitarismo politico (parola-chiave: «mercato politico»!) inducono una crisi sociale, anche perché erodono meccanismi finora quasi-autonomi di integrazione sociale (4). Del resto non c'è più congruenza tra ciò che potrebbe garantire rispettivamente integrazione sociale e integrazione sistemica. Né è più possibile isolarle reciprocamente. Insomma: la crisi di governabilità assume una certa sua grandezza solo se non la si coglie unicamente come crisi di accumulazione o crisi di legittimità (oppure sinteticamente come crisi degli assetti keynesiani, come certamente è anche giusto) (11, 74), ma anche come crisi di razionalità del sistema politico-amministrativo e crisi sociale (3, 26). Anche per evitare un'ottica economicistica o iperpolitica spesso ancora dominante nel senso comune e nel dibattito pubblicistico (almeno in Italia).

Il problema è allora: come garantire di nuovo un nesso produttivo tra accumulazione e consenso, come ottenere un minimo di integrazione. Il problema si pone perché o il sistema tende a restare permanentemente al di sotto di una soglia di governo desiderata o necessaria, o perché si ritiene possibile (con ricette di politica economica, con formule politiche, con l'ingegneria istituzionale e sociale) riportarlo al di sopra di quella soglia. In tutti i paesi c'è anche il problema addizionale: è possibile accompagnare questa operazione di rientro nella governabilità con l'introduzione di innovazioni politiche (8, 10, 35, 34), e anzi non sono esse indispensabili? Per alcuni pochi paesi si pone anche un altro problema: al di là e attraverso governabilità e innovazioni, e come loro condizione, c'è spazio per riforme che incidano anche solo parzialmente sui principi organizzativi; ovvero, sulla strada della governabilità si ripresenta il problema della *trasformazione*?

3. Eziologie e terapie

In termini generali tutte le analisi concordano nel dire che l'ingovernabilità deriva dallo scarto tra fabbisogno di direzione consapevole e attendibile dei processi e governabilità effettivamente praticata. Questo scarto è riformulabile, nell'ottica del sistema politico, anche come scarto tra consenso necessario e consenso possibile (1) (consenso inteso sempre più come sostegno che come legittimazione). Oppure, come scarto tra domande e risposte, tra regole domandate e regole offerte dal sistema politico. Nel primo caso, il problema è costituito dai processi di aggregazione degli interessi. Nel secondo, dal processo di formazione delle scelte politiche e della loro attuazione (6, 9, 17). In entrambi i casi l'ingovernabilità dipende dal o consiste nel sovra-carico del sistema politico (1, 27, 28). Esso è confrontato con più problemi di quanti sia in grado di risolvere. In termini sistemici: è meno complesso del suo ambiente. O magari lo è altrettanto: si dice infatti che la politica si è socializzata. Ma la questione, per governare, sarebbe di essere più complessi, ovvero di esprimere una forma di razionalità superiore a quella dell'ambiente che deve essere governato. Su questo punto hanno già fatto naufragio molti programmi ambiziosi. Ma, come si sa, sono i fallimenti grandiosi a rilanciare le grandiose utopie, comprese quella di una *global planning* planetaria.

Ma torniamo al sovraccarico: dal lato della domanda e del consenso, è stato interpretato come «crisi della democrazia» (22): da eccesso di partecipazione e di controllo, da eccesso di frammentazione degli interessi, da eccessi della loro organizzazione, da eccesso di pluralismo conflittuale o magari invece neo-corporativo, da eccessiva frammentazione della rappresentanza politica, da eccessiva simbiosi tra interessi organizzati e partiti politici, da eccessi di corporativismo sindacale, dal ricorso eccessivo a poteri di veto ecc. Chi presume di andare alla radice sociale di questi fenomeni sostiene che tutto deriva da un eccesso di domanda sociale che si ritiene legittima e che si rivolge sempre più allo Stato per ottenere soddisfazione. Questo eccesso deriva cumulativamente dal venir meno di inhibizioni socioculturali e di freni istituzionali, dalla diffusione delle capacità organizzative degli interessi, dalla crescita congiunta di domande monetarie, di regolamentazione protettiva e di domande «post-acquisitive» (25, 26). Chi ragiona a livello dei sistemi di partito, nota il deperimento delle loro funzioni aggregative e integrative, la loro trasformazione in macchine elettorali piglia-tutto e in coalizioni di gruppi attraverso i quali gli interessi organizzati penetrano fino nel cuore della democrazia rappresentativa. Si discute quindi di leggi elettorali, di democrazia interna delle grandi organizzazioni, di corruzione politica, della mediazione politica come professione (1, 2, 40, 50).

Chi preferisce esaminare il sovraccarico del sistema politico dal lato delle capacità decisionali e programmatiche coglie invece con preoccupazione la quantità crescente di risorse assorbite dallo Stato, l'espansione numerica della burocrazia e la sua frammentazione interna (46), la crisi fiscale (21, 29), e le penose cadute di efficienza (nel rapporto mezzi/fini e in termini di costi e benefici) e di efficacia (in termini di raggiungimento degli obiettivi prefissati) del sistema politico-amministrativo. Se poi si prendono in esame i tentativi di innovazione politica compiuta negli anni Settanta termini come *échec*, *failure*, *Undurchsetzbarkeit* si sprecano (¹⁰). In sostanza sembrerebbe che la cresciuta e crescente dimensione degli apparati e l'enormità dei compiti loro affidati facciano arenare il sistema politico-amministrativo: costi enormi per raggiungere le decisioni all'interno del sistema politico, costi sociali incalcolabili derivanti dal ritardo dell'intervento o dalla sua erroneità, burocratizzazione di ogni atto, limiti intrinseci nell'elaborare la complessità derivante dalla società, vincoli interni agli apparati e vincoli 'anticipati' provenienti dall'esterno con esclusione in definitiva proprio delle alternative che risulterebbero più adatte (6, 14, 16). Predominio degli interessi particolaristici organizzati, conseguente difficoltà nel creare blocchi di interessi convergenti, conseguenti maggioranze parlamentari risicate o basate su coalizioni fragili, crisi di governo, e conseguente impossibilità di proporre o realizzare programmi a lungo termine, opportunismo come strategia di sopravvivenza (48, 38, 32, 24). Incertezza o indeterminazione nel sistema della rappresentanza, coniugate a sprechi e ingovernabilità interna degli apparati pubblici. Questa in sintesi l'eziologia dell'ingovernabilità negli anni Settanta.

Ne derivano corrispondenti terapie: esse possono mirare o a ridurre il sovraccarico dal lato della domanda o ad aumentare le capacità di risposta del sistema politico-amministrativo. Nel primo caso occorre ridurre le aspettative («austerità»), o selezionare maggiormente le domande (più marginalità politica e più repressione), o aggregare di più gli interessi (modelli neocorporativi). Nel secondo occorrerebbe rafforzare l'esecutivo, oppure il parlamento, oppure riattivare una nuova divisione dei poteri o un'eventuale surrogata dell'uno con l'altro, riformare la pubblica amministrazione, ridurre la produzione di beni pubblici, ridurre il disavanzo dello Stato, curare la crisi fiscale ecc. Queste eziologie e terapie necessariamente vanno ricordate come elenchi di cause e di terapie, perché evidentemente nessuno sa indicare un punto archimedeo dal quale attaccare la crisi da sovraccarico. Tuttavia queste proposte possono essere riclassificate in modo che risulti più evidente la zona ritenuta di volta in volta o eziologicamente più importante o più accessibile alla terapia: *a*) interventi sui processi di aggregazione degli interessi, e quindi: legislazione sui gruppi di interesse, rafforzamento delle funzioni dirigenti e dirimenti dei partiti politici, riforma del parlamento ecc.; *b*) interventi sui

processi decisionali: razionalizzazione degli apparati pubblici, rafforzamento dell'esecutivo, o viceversa decentramento delle decisioni (secondo modelli para-federali); c) interventi sull'insieme del processo politico: patti sociali, prassi neocorporative (istituzionalizzate), accordi strategici tra forze politiche equivalenti a una rifondazione costituzionale, tipo «compromesso storico» o secondo l'idea di una *Konkordanzdemokratie* (1, 45).

Non mancano poi le proposte per risolvere con mezzi extrapolitici il problema del sovraccarico: se gran parte delle difficoltà dipende dalla eccessiva espansione degli apparati pubblici, dal loro abnorme consumo di risorse, dagli effetti inflazionistici del bilancio statale ecc., allora si devono riassegnare al mercato molte funzioni, compresa la produzione di alcuni classici beni pubblici (1, 23).

Non è questa la sede per un'analisi comparata delle linee d'azione seguite di fatto nei vari paesi; molte sono già state provate, la maggior parte presenta grandi difficoltà, nessuna sembra risolutiva. Si profila così un'altra ipotesi: nell'ingovernabilità si può sopravvivere; approcci globali sono fuori discussione e quelli parziali se possibili sono difficoltosi e poco incisivi; forse l'ingovernabilità si cura tramite processi diversi da quelli citati, magari omeopaticamente?

4. La governabilità possibile

Il problema dell'ingovernabilità è stato drammatizzato nella maggior parte dei casi dall'area liberal-conservatrice, preoccupata dal decorso della crisi di sistema o interessata a utilizzarla per imporre i propri programmi politici (5). Il tema è rimbalzato a sinistra, piegato a giustificare o riforme incisive o la funzione indispensabile delle sinistre nella gestione del sistema. Per esperienze storiche e per tradizioni culturali entrambi i campi (il polo moderato e il polo democratico/riformatore) sono propensi a enfatizzare la crisi come catastrofe o come occasione storica (15).

Poiché la storia recente sembra un succedersi di situazioni critiche nel quadro di una crisi di sistema latente o esplosiva, le strategie e le regole del gioco di fatto seguite si sono già ampiamente adattate al dato di fatto della crisi, in un certo senso ad accettarne la permanenza. Il rapporto tra angoscia e politica si è cronicizzato. Ma anche ha reso tutti più cinici e più pragmatici. L'adattamento alla crisi di governabilità, mentre ha accumulato un deficit enorme di prestazioni politiche, tende anche a farlo cadere in prescrizione. L'ingovernabilità ha i suoi vantaggi, soprattutto in assenza di alternative vitali. O almeno si è appreso a sfruttare tutti gli spazi offerti da una situazione caratterizzata dal prevalere di un livello, praticamente non migliorabile, di mediocre governabilità. Perché l'ingovernabilità è meno drammatica del previsto? Ci sono alcune risposte ovvie: ci sono gruppi sociali marginali e

periferie cui fare pagare il costo; si può ridurre il carico di domande provenienti dal lavoro salariato organizzato; inflazione e disoccupazione possono avere un effetto indiretto disciplinante; meccanismi di mercato si riaffermano in vaste zone dell'economia e della società, inducendo individui e famiglie alla ricerca di soluzioni extrapolitiche dei loro problemi; possono essere incentivate forme di apatia politica e vi dicendo. Del resto, favorito dall'ingovernabilità relativa, è andato avanti un mutamento sociale (accumulazione, innovazione tecnologica, ristrutturazione del mercato del lavoro e del sistema occupazionale) che nell'insieme, almeno per una fase, ha l'effetto complessivo di depotenziare la conflittualità generata dall'insufficiente governabilità. Certo, anche senza conflitti, restano le contraddizioni di fondo e cioè il rischio che un persistente deficit di governo del mutamento (specie se cumulado con sfide provenienti dall'ambiente internazionale) produca situazioni critiche sempre più acute. Se per una fase, cercando di guadagnare tempo, si riesce a convivere con l'ingovernabilità, c'è il rischio di un declino a lungo termine della vitalità del sistema (ora sarebbe bene dire: della formazione economico-sociale) (30, 32). Ma restiamo alla questione attuale: tutti i sistemi politici si sono adattati e attrezzati per sopravvivere a basso regime di governabilità. In questo quadro (da tutti ritenuto non modificabile) sono possibili varie alternative logiche, anche se in pratica le linee d'azione seguite sono piuttosto una miscela di tali alternative (e per una ragione di principio poiché devono essere soddisfatti imperativi contraddittori): o più accentramento delle risorse e delle decisioni o più decentramento. Più inflazione o più deflazione. Più decisioni politiche o più meccanica sociale. Accentuare l'urgenza o piuttosto aspettare. È una via media tra queste polarità ad essere seguita. Ed è questa appunto la terapia omeopatica. Restano l'ingovernabilità e un senso di frustrazione per i vani tentativi di domarla. Ma questa situazione produce effetti non voluti che spostano i termini del problema e nel complesso l'attenuano. Su questo sfondo sono state elaborate alcune idee circa le modalità di introduzione di innovazioni politico-istituzionali in un sistema semibloccato: ricordiamo le «politiche attive» (7) orientate al modello d'*integrazione* (48) delle scelte (perseguimento di obiettivi plurimi coesistenti e processi decisionali interorganizzativi); l'incrementalismo come opportunità di spostamento molecolare della razionalità della scelta e di aumento del controllo sui risultati (20, 18, 39); la concentrazione di risorse cognitive e politiche sulla fase di attuazione della decisione (*implementation*) (48) e infine l'ipotesi di «riforme settoriali» (del tipo previsto nei programmi attuali della socialdemocrazia) (47). Sono tutte linee che si adattano al basso regime di governabilità attuale e cercano di sfruttarlo per puntare ad ottenere incrementi di governo del mutamento in una fase successiva.

Lo stato endemico di relativa ingovernabilità e le strategie segnalate (che non possono più essere semplicemente classificate sull'asse rivolu-

zione/riforme/razionalizzazione) aprono il dibattito su quella che è forse la principale lezione derivabile dalla crisi di governabilità: quale tipo di razionalità è in grado di incorporare la politica? Che tipo di saperi possono pesare sulle scelte? Cosa distinguerebbe un programma di sinistra in termini di razionalità politica? Domande per rispondere alle quali l'ingovernabilità offre molto materiale. Esso è riassumibile nella crescente consapevolezza dei limiti della razionalità perseguibile in un contesto di irriducibile complessità (12, 13, 42, 43, 39, 34, 19).

Schematicamente: se la governabilità-ingovernabilità media del sistema risulta dall'operare di meccanismi eterogenei e dalla prevalenza degli effetti non voluti (e anche contro-intuitivi), può la governabilità essere assunta come programma politico? Ma se si rifiuta la tesi superficiale per cui il sovraccarico dipende da un eccesso di domande, e lo si fa dipendere più correttamente da una carenza di risposte (1), ci si ritrova con questo dilemma: i sistemi politici occidentali soffrono di tensioni generate dal loro stesso funzionamento, e un'attenuazione della crisi dipende in primo luogo dalle loro capacità interne di autocorrezione. Che sono minime, ma non trascurabili, almeno nel senso di riuscire ad impedire una caduta di governabilità al di sotto di soglie critiche. Altri impulsi possono venire dall'«esterno»: cioè dai cicli del conflitto sociale, e in genere dai mutamenti indotti dalla stessa crisi di governabilità nel sociale. Ma questo è un altro discorso.

5. Sintesi (cioè: morale della favola)

L'ingovernabilità è implicita nella dipendenza dello Stato (la sua sola relativa autonomia) dai risultati di un processo – l'accumulazione – sostanzialmente sottratto al suo intervento. Così dicono le analisi marxiste. Esse affermano anche che si dà ingovernabilità come problema politico (cioè come crisi del sistema e delle forme della politica) solo quando la lotta di classe produce una situazione di equilibrio instabile delle forze. Tutto ciò è vero. Se, però, qui non abbiamo parlato di ingovernabilità in questi termini è per la ragione che oggi non ci bastano più queste verità sempre vere. C'è uno specifico nel problema dell'ingovernabilità oggi: essa è immanente al processo politico e alla socializzazione della politica. Per analizzare l'uno e l'altra sembra legittimo ricorrere a categorie come quelle qui adottate. La prima risposta alla ingovernabilità è del resto un miglior governo dei nostri saperi.

L'ingovernabilità è un problema di aggregazione degli interessi e di consenso, ma anche un problema di efficacia del processo decisionale. Per questo non è solo questione di formule politiche (come prevalentemente la si intende nell'iperpoliticistico contesto italiano), ma anche di condizioni d'uso dei saperi politici (34, 48, 36). Questa parola-chiave rinvia perciò ad

altre voci di un'immaginaria enciclopedia politica: razionalità politica, crisi della forma-partito, microfisica del potere, interesse, identità, autorità, legittimazione, giustizia, crisi.

Bibliografia essenziale

- 1) LEHNER F. (1979), *Grenzen des Regierens*, Athenäum Verlag, Königstein/Ts.
- 2) HENNIS W., GRAF KIELMANSEGG P., MATZ U. (hrsg.) (1977), *Regierbarkeit, Studien zu ihrer Problematisierung*, 2 voll., Klett, Stuttgart.
- 3) HABERMAS J. (1978), *La crisi di razionalità nel capitalismo*, Laterza, Roma-Bari.
- 4) HABERMAS J. (1980), *La colonizzazione della vita quotidiana*, in "Quaderni Piacentini", 74, .
- 5) OFFE C. (1980), *Unregierbarkeit*, in J. Habermas (hrsg.), *Stichworte zur geistigen Situation der Zeit*, Edition Suhrkamp 1000, Frankfurt.
- 6) SCHARPF F. et al. (1976 e 1977), *Politikverflechtung I e II*, Athenäum Verlag, Königstein/Ts.
- 7) SCHARPF F., HAUFF W. (1976), *Modernisierung der Volkswirtschaft*, Eva, Frankfurt.
- 8) SCHARPF F. (1977), *Politischer Immobilismus und ökonomische Krise*, Athenäum Verlag, Königstein/Ts.
- 9) SCHARPF F. (1979), *Die Rolle des Staates in westlicher Wirtschaftssysteme*, in *Staat und Wirtschaft*, Band 102, Berlin.
- 10) SCHARPF F. et al. (1974), *Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen*, Schwarz & Co., Göttingen.
- 11) VOBRUBA G. (1979), *Keynesianismus als politisches Prinzip*, in "Leviathan", 4.
- 12) LUHMANN N. (1971), *Politisches Planung*, Westdeutscher Verlag, Opladen.
- 13) LUHMANN N. (1979), *Potere e complessità sociale*, il Saggiatore, Milano.
- 14) GROTTIAN P., MURSWIECK A. (1974), *Handlungsspielräume der Staatsadministration*, Hoffmann u. Campe, Hamburg.
- 15) KOCH C., NARR W. D. (1976), *Krise - oder das falsche Prinzip Hoffnung*, in "Leviathan", 4.
- 16) SCHARPF F. (1973), *Planung als politischer Prozess*, Suhrkamp, Frankfurt.
- 17) *Politik im Dickicht der Bürokratie* (1979), in "Leviathan", Sonderhaft, 3.
- 18) LINDBLOM CH. (1979), *Politica e mercato*, Etas Libri, Milano.
- 19) CROZIER M. (1978), *Attore e sistema sociale*, Etas Libri, Milano.
- 20) WILDAVSKY A. (1978), *Bilancio e sistema politico*, Franco Angeli, Milano.
- 21) O'CONNOR J. (1978), *La crisi fiscale dello stato*, Einaudi, Torino.
- 22) HUNTINGTON S. et al. (1978), *La crisi della democrazia*, Franco Angeli, Milano.
- 23) ROSE R., PETERS G. (1978), *Can Government Go Bankrupt?*, Basic Books, New York.
- 24) ROSE R. (1978), *Governo e autorità nelle democrazie occidentali*, in "Rivista italiana di scienza politica", 2.
- 25) BELL D., BOUDON R. (1978), *Le contraddizioni culturali del capitalismo*, Quaderni di Biblioteca della libertà n. 13, Torino.
- 26) INGLEHART R. (1977), *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton University Press, Princeton.

- 27) KING A. (ed.) (1976), *Why Is Britain Becoming Harder to Govern?*, BBL, London.
- 28) KING A. (1975), *Overload: Problems of Governing in the 1970s*, in "Political Studies", 23.
- 29) GOLDTHORPE J., HIRSCH F. (1978), *The Political Economy of Inflation*, Robertson, London.
- 30) HIRSCH F. (1978), *Social Limits to Growth*, Robertson, London.
- 31) WOLFE A. (1977), *The Limits of Legitimacy*, Free Press, New York.
- 32) THUROW L. C. (1980), *The Zero-Sum Society*, Basic Books, New York.
- 33) BUCHANAN J. M. (1975), *The Limits of Liberty*, University of Chicago Press, Chicago.
- 34) DEUTSCH K. W. (1975), *On the Learning Capacity of Large Political Systems*, in M. Kochen (ed.), *Information for Action: From Knowledge to Wisdom*, Academic Press, New York-London.
- 35) HAYWARD J. E. S. (1976), *Institutional Inertia and Political Impetus in France and Britain*, in "European Journal for Political Research", 4.
- 36) HIRSCHMAN A. O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge (MA) .
- 37) *Comparative Political Studies* (1977), 10 (numero dedicato al neocorporativismo).
- 38) LINZ J. J., STEPAN A. (eds.) (1978), *The Break-down of Democratic Regimes*, J. Hopkins University, Baltimore.
- 39) LINDBLOM CH. (1959), *The Science of Mudling Through*, in "Public Administration Review", 19.
- 40) NASCHOLD FR. (1971), *Organization und Demokratie*, Kohlhammer, Stuttgart.
- 41) JÄNICKE M. (hrsg.) (1973), *Politische System- krisen*, Kippenheuer & Witsch, Köln.
- 42) LUHMANN N. (1978), *Organisation und Entscheidung*, Westdeutscher Verlag, Opladen.
- 43) HAYWARD J., WATSON M. (eds.) (1975), *Planning, Politics and Public Policy*, Cambridge University Press, London.
- 44) DI PALMA G. (1978), *Sopravvivere senza governare*, il Mulino, Bologna.
- 45) TARROW S., GRAZIANO L. (eds.) (1979), *La crisi italiana*, Einaudi, Torino.
- 46) CASSESE S. (1980), *Esiste un governo in Italia?*, Officina edizioni, Roma.
- 47) "Prospettiva Sindacale", 32, 1979 e 36, 1980.
- 48) DONOLO C., FICHERA F. (eds.) (1981), *Il governo debole*, De Donato, Bari.
- 49) RUSCONI G. E. (1978), *La crisi di Weimar*, Einaudi, Torino.
- 50) PIZZORNO A. (1980), *I soggetti del pluralismo*, il Mulino, Bologna.
- 51) PASQUINO G. (1979), *Un caso di ingovernabilità: gli USA*, in "Il Mulino", 6.
- 52) SALVATI M. (1980), *Alle origini dell'inflazione italiana*, il Mulino, Bologna.
- 53) FUNKE R. (1978), *Sich durchsetzender Kapitalismus?*, in R. Funke, V. Ronge *et al.*, *Sozialpolitik als soziale kontrolle*, Edition Suhrkamp, Frankfurt.