

## *Il realismo politico e la politica sovranazionale. Retrospectiva sul saggio del 1993*

### *1. Introduzione*

Il nodo della riflessione che Pier Parolo Portinaro svolge ne *La rondine, il topo e il castoro*, pubblicato da Marsilio nel 1993, è «il governo di una transizione planetaria»». Per un verso, si tratta di formulare una diagnosi globale, che sintetizzi con economicità di mezzi concettuali «che cosa è cambiato». Qui, vi è il tentativo di definire l'agenda dei problemi dopo la fine della guerra fredda, che con la scomparsa del “Secondo mondo” ha collocato il “Primo” nella posizione non invidiabile di governare un «pianeta di naufraghi» in cui si profilano nuove sfide: la globalizzazione economica, i *revival* nazionalistici, i deficit democratici, i fondamentalismi religiosi, l'integrazione culturale, le asimmetrie tra Nord e Sud del mondo, la frontiera bio-tecnologica, la crisi ecologica e la crescita demografica. Per altro verso, muovendo da una diagnosi dei cambiamenti così radicali in corso, egli intende mettere in chiaro cosa «si può fare» e «non si può fare» nella politica sovranazionale, anche quando «appaia desiderabile farlo» (p. 13). In quest'ultima annotazione sta la cifra dell'approccio realistico di Portinaro, attento a colmare il divario che il pensiero normativo tende ad aprire tra il sapere e il potere. Se non dobbiamo disconoscere la rilevanza fattuale delle

prescrizioni giuridiche e morali, nella misura in cui con la forza e il consenso, si traducono in agire socialmente e politicamente significativo, spesso gli intellettuali hanno ceduto al richiamo di anticipazioni utopiche di modelli valoriali il cui insuccesso ha prodotto delle frustrazioni che rischiano di arrestarne la realizzazione. La crisi latente ma profonda dei sistemi politici contemporanei, secondo Portinaro, risiede nella «morsa, tra anarchia dei possibili e tirannia dell'impossibile» (p. 14).

Il realismo non va inteso come ideologia della ragione di stato-nazione, semmai in funzione di una politica d'integrazione transnazionale che sappia ridefinire gli interessi collettivi e gli assetti istituzionali in maniera adeguata ad affrontare un periodo di eccezionali sommovimenti su scala mondiale. Questa prospettiva, in primo luogo, si pone come un principio di precauzione contro le "pericolose illusioni" di «programmi massimalistici funzionalmente analoghi a quelli che hanno determinato lo sbandamento dei grandi cicli rivoluzionari, industriale democratico e socialista, della modernità» (*Ibidem*). In particolare, nella nuova fase storica si deve evitare di dare troppo credito alla convinzione che gran parte dei problemi globali da cui l'umanità è afflitta possano trovare soluzione con l'instaurazione di un organo di governo mondiale che meriti la qualifica di «democrazia internazionale». La crisi strutturale delle Nazioni Unite, infatti, ha avviato un processo di delegittimazione dell'organizzazione internazionale i cui esiti sono ancora imprevedibili. Non lo stato mondiale ma «un grande sforzo di concertazio-

ne» tra assetti istituzionali di ogni ordine e grado, bisognosi di “correttivi tecnocratici”, potrà attrezzarci ad affrontare le nuove sfide, a cominciare da quella che Portinaro reputa l'emergenza fondamentale, quella dell'“esplosione demografica”. La chiave di volta, infatti, dovrebbe essere una *biomoratoria mondiale*, che realizzi a livello planetario l'obiettivo della crescita zero, circoscrivendo i focolai di conflitto, attenuando i flussi migratori, bilanciando lo squilibrio ecologico e ponendo le premesse per un ordine sociale più equo e pacifico. Il contenimento demografico rappresenta l'unica alternativa ecologicamente ed economicamente sostenibile, politicamente praticabile e moralmente argomentabile. Ma anche su questo fronte, a giudizio di Portinaro, la prospettiva realista mette in guardia dal nutrire facili speranze di una rapida e indolore inversione di tendenza (p. 15). Per arrivare ad «azionare la leva della grande frenata planetaria» è necessario centuplicare gli sforzi delle organizzazioni internazionali, dei governi, delle associazioni civili, delle istituzioni culturali (p. 34). E, in ogni caso, questa soluzione richiede sofferenze e restrizioni che accrescono le molteplici resistenze ai programmi di contenimento demografico, che solo nei tempi lunghi della scolarizzazione e dell'emancipazione femminile potranno incominciare a essere superate. Ad oggi, lo scenario è sconsigliato in tutti i tre angoli dello scacchiere mondiale: il meridione, l'oriente e l'occidente:

Nel breve e medio periodo la prospettiva resta pertanto quella di un inasprimento dei conflitti per «spazi vitali»

definibili in senso economico come anche ecologico, di un aggravarsi della lotta per la sopravvivenza e la premienza, con tutte le conseguenze che questo può avere sul piano della ridefinizione delle strategie di una pluralità di soggetti politici sempre più insicuri della loro identità e del loro futuro. Tre scenari minacciosi si delineano all'orizzonte: a) una condizione più o meno latente di guerra civile mondiale come lascito del crollo dell'ordine bipolare e della dissoluzione del Terzo mondo, b) un nuovo ciclo autoritario, con instabilità e alternanza di democrazie e dittature, nei paesi del postsocialismo reale, c) una chiusura protezionistica e isolazionistica delle democrazie occidentali, anche a seguito della impressionante involuzione culturale del liberalismo di massa in una società multimediale e ossessionata dalla coazione al consumo (pp. 15-16).

Il libro di Portinaro anticipa le sfide emergenti del nuovo secolo sullo sfondo di questi tre scenari che ne condizionano la portata e ridefiniscono i compiti della politica, connotando l'approccio realistico, per un verso, come «*teoria critica* delle patologie effettuali e delle illusioni irresponsabili» (p. 17), per altro verso, come una dottrina dell'«*intelligenza istituzionale*» (p. 18). Parafrasando Macchiavelli, l'Autore propone una inedita figura metaforica: «Lasciati il leone e la volpe all'abusato repertorio esopico della metaforologia politica, scelgo il meno consueto castoro per fissare nell'immaginario la prospettiva operosa e trasformatrice di un razionalismo disincantato e pragmatico». Per completezza, la collezione si arricchisce con l'aggiunta di altri due antropomorfizzazioni animali: «Se il casto-

ro è la metafora *dell'homo faber* consapevole dei vincoli ambientali e dei limiti dell'agire, il topo lo è *dell'animal laborans* dominato dagli imperativi della sopravvivenza e dell'adattamento a condizioni sfavorevoli e la rondine *dell'animal ludens* che ridisegna le relazioni sociali in uno spazio di trasparenza e in un orizzonte che si allarga» (pp. 18-19).

## *2. Le promesse non mantenute della modernità*

Nell'interrogarsi sui "segni del tempo", Portinaro si caute dalla immediata e giustificata diffidenza che colpisce il tentativo di riproporre i quadri interpretativi di una filosofia della storia che «ne risolve funzione e dignità nella capacità di dar forma persuasiva a diagnosi epocali». Ciononostante la terza domanda fondamentale della filosofia kantiana – «che cosa posso sperare?» – è destinata a rimanere un rovello dell'intelligenza umana e sospinge la filosofia a leggere gli indizi premonitori di un futuro incombente attraverso il prisma dei risultati scientifici:

Di fronte all'autonomizzazione degli ambiti specialistici nello sviluppo delle scienze, resta infatti al pensiero filosofico il compito di raccogliere l'eredità kantiana di una riflessione che si interroga criticamente sull'avvenire dell'umanità, esibendo la validità delle previsioni circa un qualche futuro (che risulta in larga misura indipendente dalla libera volontà degli individui) nella loro conformità alle «leggi dell'esperienza», comunque queste possano essere concepite dalla scienza (pp. 23-24).

Dal *Conflitto delle facoltà* (1798), Portinaro assume anche i tre modelli di pensabilità della storia umana nella prospettiva dell'avvenire, a seconda che il corso delle cose sia visto come un continuo regresso verso il peggio («terrorismo morale»), un continuo progresso verso il meglio («eudemonismo») oppure come un restare fermo allo stesso grado di evoluzione morale, pur nel ciclico l'alternarsi di ascensione e decadenza («abderitismo»). Se si considera la storia culturale degli ultimi secoli, il modello di sviluppo che ha dominato la “grande politica”

è stato ispirato dall'incontro di due paradigmi che almeno in astratto parevano vicendevolmente escludersi: l'abderitismo, con il suo scettico disincanto circa l'immutabilità della natura umana, delle sue ereditarie inclinazioni – si chiamino aggressività, aspirazione al dominio, territorialismo o che altro –, e l'eudemonismo, con il suo ottimismo fideistico circa la perfettibilità tendenzialmente illimitata della qualità dell'esistenza e dell'organizzazione della convivenza. Taluni ambiti della vita sociale sono stati afferrati dalla spirale del progresso, altri si sono rivelati refrattari e prigionieri della logica ciclica dell'eterno ritorno. Così è stato a lungo nel bene e nel male (p. 24).

Il nostro tempo, per contro, a giudizio di Portinaro, pare aprirsi allo scontro frontale tra le opposte visioni dell'“eudemonismo” e del “terrorismo morale”, tra il «principio speranza» e il «principio disperazione». Pur avendo mantenuto, almeno per una piccola parte

dell'umanità, le promesse eudemonistiche, la corrente di pensiero e il progetto politico di emancipazione dal bisogno e dal dominio scaturiti dal milieu illuminista sembra non solo non aver mantenuto la "promessa universalistica" ma esposto a una "dialettica autodistruttiva" (pp. 25-26).

Riconoscendo il valore storico delle forme di organizzazione sociale e delle istituzioni giuridiche che hanno riconosciuto i diritti civili, politici e sociali a strati sempre più ampi della popolazione e che «stanno modificando profondamente la *conditio humana*», Portinaro si sofferma sui «ben più inquietanti segnali» che l'«oscurano», sino a rievocare l'apocalittica riflessione di Günther Anders (1963), per cui «il *signum prognosticum* non possa più essere rintracciato in un evento di emancipazione ma si nasconda nella minaccia reale di distruzione totale» (p. 27). Se oggi la fonte di questo collasso di civiltà non sembra più lo spettro della guerra atomica, che retrospettivamente può essere interpretata come un «prolungamento dell'attesa della fine», secondo Portinaro, in quella fase di "congelamento" si sono accumulate e non razionalizzate «le energie per una nuova fase di disordine internazionale di cui ormai percepiamo chiaramente le avvisaglie» (p. 28).

Il pericolo maggiore scaturisce dalla connessione tra due questioni epocali – quella ecologica e quella demografica – che richiamano responsabilità ben differenti tra le società opulenti del Nord e quelle bisognose del Sud:

Da un lato una piccola porzione di umanità distrugge

l'ambiente vitale con la sua *pleonexia*, il volere *sempre di più*, dall'altro la stragrande maggioranza lo distrugge per sopravvivere, accontentandosi del *sempre meno*. Una politica mondiale che non sappia darsi oggi gli strumenti per affrontare simultaneamente le due emergenze, rallentando le due crescite, è destinata al fallimento. Se ciò non accadrà nei prossimi decenni, al genere umano potrebbe non restare che prendere atto d'aver oltrepassato quel *punctum flexus contrarii* (Kant) oltre il quale il «continuo regresso verso il peggio» diverrebbe irreversibile, ad onta dello stupefacente sapere e potere tecnologico accumulato. Varcata quella soglia, solo più una mutazione genetica o la colonizzazione dello spazio potrebbero restare come fantascientifiche alternative a uno scenario di violenza, povertà e abiezione senza precedenti storici (pp. 29-30).

Per rappresentare questa asincronicità degli scenari dell'opulenza e della miseria, Portinaro rievoca le «dinamiche di massa» che Elias Canetti ha descritto in *Massa e potere* (1960), con le immagini delle quattro «mute», soffermandosi sulle radici culturali di quella più moderna:

Accanto alla *muta di caccia*, alla *muta di guerra* e alla *muta del lamento*, in cui gli uomini si raccolgono per sfuggire alle paure più ataviche (della fame, del nemico, della morte), la *muta di accrescimento* è quella aggregazione di viventi in cui domina ossessiva «l'aspirazione verso il *di più*», l'impulso a crescere come garanzia di sopravvivenza [...] Dentro e fuori l'occidente noi scontiamo oggi le conseguenze di infauste alleanze dettate dalla logica della muta d'accrescimento, da un lato il compromesso tra ideologia liberale e ideologia socialista su un modello di sviluppo che si è rivelato distruttore dell'ambiente, dall'altro quello tra

cristianesimo e laicismo su una concezione del diritto alla vita che si è tradotta a sua volta in un potente incentivo alla logica dell'accrescimento (pp. 30, 32).

Come vedremo, secondo Portinaro, i problemi del XXI secolo ci costringeranno a un "arresto" della logica della crescita, entrata in conflitto strutturale con la logica dell'autoconservazione, e ripensare categorie dell'universo politico più accettabili eticamente ed economicamente. Attribuendo la dovuta rilevanza alle conseguenze indesiderate dell'euforia prometeica della civiltà industriale, tra cui appunto vi sono la crisi ecologica e demografica, con la fede nella produzione illimitata di beni e uomini, Portinaro sottolinea anche «le persistenze e le vischiosità dell'arcaico», con il ritorno di "predazioni", di "territorialismi" e di "fondamentalismi" che frammentano di nuovo l'umanità in orde, tribù e sette in lotta tra di loro.

Guardando agli eventi decisivi che hanno segnato delle cesure nella storia umana, con l'imperatività dei grandi sconvolgimenti che indirizzavano l'attenzione verso un fuoco di problemi, Portinaro ritiene che la situazione attuale sia contrassegnata «dall'esaurimento o dall'implosione di quel *triplice ciclo storico* in cui si è manifestata la forza innovativa e propulsiva della modernità» e che, oggi, il "punto di convenzione" svolti verso il peggio (p. 36). Le tre "promesse non mantenute" della modernità sono quelle affermate dalle rivoluzioni industriale, democratica e socialista di cui si avverte l'esaurirsi della propulsione:

questo scorcio di secolo che si sta per esaurire esibisce una catena di eventi di portata storico-universale, il trapassare del ciclo della rivoluzione industriale in una nuova dimensione (dalla liberazione del bisogno alla minaccia della sopravvivenza), il contrarsi e ripiegarsi su se stesso di quello delle rivoluzioni democratiche – apertosi appunto con le Rivoluzioni americana e francese e giunto a un'apparente (o reale?) conclusione con le rivoluzioni «recuperanti» dell'est europeo –, l'improvviso collassare del ciclo delle rivoluzioni socialiste, con tutto ciò che questo può significare in termini di eclisse dell'utopia come potenza storica (p. 37).

### *2.1. L'utopia della sicurezza*

La stagione prometeica della rivoluzione industriale, che ha soggiogato le forze della natura, è entrata oggi nella “fase epimeteica”, caratterizzata dalla tardiva scoperta dell'errore e della vulnerabilità dell'ecosistema, come dimostrano i dati allarmanti sul surriscaldamento, sull'assottigliamento dello strato d'ozono, sulla deforestazione, sull'erosione del suolo, sugli effetti del dissesto idrologico, etc. Al centro del sistema mondiale non vi è più la produzione della ricchezza materiale né quella domanda di sicurezza che fu un elemento costitutivo del progetto politico della modernità, bensì, come ha ben compreso Ulrich Beck (1986), la “ripartizione collettiva dei rischi” di uno sviluppo non governato:

Gli ottimistici cantori del progresso tecnologico si attendevano che, con il trapasso dai sistemi economici

della penuria a quelli dell'abbondanza, il problema stesso della sicurezza sarebbe venuto perdendo urgenza e rilevanza. Piuttosto inaspettatamente esso è invece assunto a inquietante attualità con lo scenario della crisi ecologica, collocandosi al centro delle nostre preoccupazioni (pp. 51-52).

La storia è entrata in una fase in cui le conseguenze non accidentali dello sviluppo sociale, valutate in termini di rischio per la sopravvivenza e la salute dell'uomo e per l'equilibrio e l'integrità dell'ambiente, non possono più passare inosservate, dal momento che ad essere in gioco sono pericoli non isolabili nello spazio e nel tempo. Le scelte di oggi non rispettano confini statuali, coinvolgono tutti i gruppi e i popoli del globo e, soprattutto, mettono a repentaglio del futuro delle prossime generazioni. E «le cause dell'insicurezza non sono quindi più ricercabili nella natura matrigna ma nell'artificio assicuratore» (p. 53). La rottura dell'equilibrio ecologico riguarda tanto i paesi benestanti, con un modello di sviluppo della produzione e dei consumi la cui universalizzazione risulta essere non solo utopistica ma ecologicamente insostenibile, quanto l'area dei paesi esclusi dallo sviluppo, condannati dall'imperativo della sopravvivenza al "saccheggio indiscriminato", alla fonte, delle proprie risorse naturali. Nell'uno e nell'altro caso, ciò che alimenta questo circolo diabolico è un'esponentiale crescita demografica, come dimostra il paradosso che se fossimo in grado di sostenere il benessere delle popolazioni escluse dallo sviluppo ciò accadrebbe solo a di-

scapito di quelle future:

In termini molto brutali questo conflitto può essere sintetizzato così: posto che non si assuma come elevata (e forse, a interpretare certe manifestazioni di «chauvinismo del benessere», nemmeno come significativa) la disponibilità dei cittadini dei paesi industrializzati a diminuire i propri livelli di consumo, ne consegue che, in una sorta di gioco a somma zero, quello che diamo in termini di *quantità di sviluppo* ai paesi poveri lo togliamo in termini di *qualità della vita* alle generazioni future (p. 55).

L'approccio realistico ai problemi si incarica della demistificazione del divenire, mostrandone i termini più crudi:

Una diagnosi filosofica che voglia essere all'altezza della serietà del momento non può che inchiodare il futuro dell'umanità a tre alternative: *non far nascere, uccidere, lasciar morire*. [...] Se bloccare l'accesso alla vita è una opzione più facile da giustificare eticamente che uccidere o lasciar morire, una biomonitoria mondiale, un patto planetario a beneficio delle generazioni future è una soluzione difficile da tradurre in politiche e da far avanzare nelle società di un pluriverso culturale tanto eterogeneo (p. 33).

Ma per questa opzione è necessario un plusvalore di competenza e di efficienza delle istituzioni nazionali e sovranazionali e, quindi, un "salto di qualità", che non sembra attualmente disponibile nel patrimonio dell'umanità.

## *2.2. La democrazia disincantata*

La percezione del limite si è affermata anche nella considerazione dell'universalità dei diritti dell'uomo, per cui si dubita sempre di più sulla ripetibilità su scala mondiale dell'allargamento dei diritti civili, politici e sociali. La differenziazione a livello planetario, infatti, offre elementi empirici che gettano luce sulle «frontiere difficilmente valicabili del processo di democratizzazione, oltre le quali è illusorio ipotizzare il salto di qualità taumaturgico della democrazia internazionale» (p. 39). A dispetto di questo sostenuto da David Held (1989) e altri fautori della globalizzazione, per Portinaro, vi è una contraddizione irresolubile che frena l'esportazione "forzata" della democrazia (e del capitalismo) nel Sud del mondo:

Con crescente chiarezza stiamo prendendo coscienza dei termini dell'antinomia fondamentale: da un lato il fatto che il processo occidentale di democratizzazione non è, come tale, universalizzabile, poiché mancano in quello che chiamavamo Terzo mondo i presupposti fondamentali per svilupparlo e consolidarlo; dall'altro il dato altrettanto incontrovertibile che il sostegno che il Primo mondo può dare alla democratizzazione del Terzo, introducendo dall'esterno quei presupposti che vi mancano, entra inevitabilmente in conflitto (un conflitto tanto più profondo e destabilizzante quanto più ampio sarà il trasferimento di risorse a vantaggio dei paesi meno avanzati) con le aspirazioni alla tutela di un certo livello di benessere e qualità della vita. Universalismo democratico e

difesa particolaristica di forme di vita connotate in termini di benessere materiale e valori postmateriali (che quel benessere presuppongono) non possono non collidere (pp. 38-39).

Nella misura in cui la concezione universalistica della cittadinanza attribuisce a tutti gli stessi diritti pone le basi di una costrizione che impone, in nome della libertà e dell'eguaglianza, la rinuncia da parte dei singoli e dei gruppi beneficiati della propria specifica identità culturale a vantaggio di un'unità artificiale definita unicamente o principalmente dalla comune fruizione dei diritti. Si riproducono, quindi, quelle medesime conseguenze indesiderate che, a proposito degli stati avanzati, Habermas (1981) definiva la "colonizzazione del mondo della vita" da parte del sistema funzionale della pubblica amministrazione, in forza della quale – come sintetizza Portinaro – «viene delusa l'aspettativa di realizzare l'emancipazione civile facendo ricorso a mezzi amministrativi (le politiche del *welfare* appunto) e i conflitti tra aspirazioni all'eguaglianza, alla libertà, alla sicurezza e all'identità configurano veri e propri paradossi della cittadinanza» (p. 40).

L'espansione della democrazia, d'altra parte, attraverso anche nei paesi sviluppati dell'occidente una fase critica di carattere strutturale, per la crescente emarginazione di una popolazione svantaggiata che non è difesa dalle acquisizioni del welfare della "società dei due terzi". Nelle società del benessere si va consolidando una maggioranza conservatrice non più disposta alla rinuncia di porzioni della propria libertà, tra

cui rientra quella di consumare, a vantaggio di programmi di potenziamento di politiche di inclusione di tutta la cittadinanza. Ricorrendo alle analisi di Nevola (1990), Portinaro riassume efficacemente le fratture del vincolo solidaristico:

Per dirla con delle formule, che comunque riassumono con sufficiente precisione i problemi: l'allargamento (nel senso qualitativo e quantitativo, intensivo ed estensivo) della cittadinanza implica sempre costi, la non accettazione dei quali produce conflitti, che possono essere ricondotti a tre schemi di fondo: «chi è dentro vuole escludere chi è fuori», «chi è fuori non può/vuole accollarsi i costi/doveri dell'inclusione», «chi è dentro non vuole accollarsi i costi/ doveri del potenziamento dei suoi stessi diritti» (p. 63).

Più in generale, Portinaro indica tre forme di “particolarismo” che minano la solidarietà delle società del benessere:

1) il particolarismo delle minoranze delle società del benessere, dove molti soggetti sociali stanno realizzando che è *conveniente* essere minoranze: li chiamerò *speculatori del welfare*, è in quest'ambito, sarebbe bene non ignorarlo, che si celano, e la contraddizione non dovrebbe sorprendere troppo, alcuni portatori «sospetti» di ideologie universalistiche; 2) il particolarismo difensivo di quei gruppi maggioritari che si sentono minacciati dalle dinamiche di internazionalizzazione della società aperta ed esercitano una costante azione di freno sulle politiche di trasferimento a vantaggio dello sviluppo: sono i *rentiers* dello stato sociale; 3) il particolarismo revanchista e aggressivo degli

sconfitti della modernizzazione, i *proletari del welfare*, che chiedono protezione e correzione degli effetti perversi del mercato (p. 136-137).

La tesi dell'esaurimento del ciclo democratico della modernità, per quanto Portinaro riconosca che possa sembrare "eccessiva", si fonda su un duplice ordine di considerazioni, che riguardano, da un lato, l'esito del processo di democratizzazione come processo di diffusione quantitativa e differenziazione qualitativa dei diritti e, dall'altro, la questione dell'accumulo dei costi di cittadinanza. L'Autore precisa, poi, che qualunque sarà il mix delle politiche democratiche di intervento, andremo "inevitabilmente" verso delusioni di aspettative, posto che molti obiettivi perseguiti si riveleranno incompatibili quanto meno sotto il profilo del loro sostentamento globale (p. 70).

### 2.3. *L'eredità del socialismo reale*

Il fallimento dei regimi sorti dalla Rivoluzione comunista ci pone di fronte alla perdita dell'utopia di un mondo emancipato dal bisogno e dal dominio, che oggi appare piuttosto apprestarsi a nuove guerre civili e grandi esodi di disperati in cerca di migliore fortuna (H.M. Enzensberger, 1992, 1993). Portinaro sottolinea che è «difficile rinvenire un ambito nel quale la delusione sia stata più profonda per effetto del capovolgimento delle aspettative» (p. 72). L'analisi dei regimi di socialismo reale non offre alcun alibi:

L'umanizzazione della natura si è tradotta in catastrofe

ecologica pianificata, la promessa di eguaglianza e di partecipazione alla ricchezza prodotta in amministrazione coatta della scarsità, il regno della libertà in dittatura permanente e in asservimento culturale dell'uomo (*Ibidem*).

Il problema della transizione dei Paesi dell'Est, dal modello autoritario sovietico alla democrazia rappresentativa, deve essere fare i conti con la cultura del personalismo carismatico e del patrimonialismo clientelare del vecchio regime che rischiano di pregiudicarne la riforma:

da un lato l'organizzazione totale della società rende inevitabili clientelismo e particolarismo, dal momento che a ogni livello dell'amministrazione il ritualismo ideologico induce a dare la preferenza alla fedeltà del seguito piuttosto che alla competenza e alla professionalità; dall'altro, proprio il consolidarsi di una sorta di patrimonialismo dei quadri allenta la presa del potere centrale, tempera il totalitarismo e ne rende possibile l'evoluzione verso forme di dominio meno dispotiche: ma in questa apertura è implicito un paradosso fortemente delegittimante, perché, proprio nella misura in cui fa maturare l'esigenza di riforme e di maggiore autonomia locale, la disgregazione particolaristica risulta essere l'ostacolo maggiore sulla via di una razionalizzazione del sistema (p. 74).

Date queste profonde radici, secondo Portinaro, non è bene farsi eccessive illusioni circa l'esito positivo di questo duplice rinnovamento che concerne tanto le istituzioni politiche quanto la regolazione dei rapporti

sociali. Il problema fondamentale è dato dal fatto che la struttura politica e amministrativa non può giovare di una classe dirigente alternativa. La decennale messa al bando di ogni opposizione ha fortemente minato la possibilità di un ricambio reale che non sia traumatico e destabilizzante. La “gigantesca e inefficiente macchina burocratica” rimane per lo più immune ai cambiamenti nei vertici del potere politico, su cui peraltro occorre nutrire seri dubbi. La marginalità delle forze della vecchia dissidenza e opposizione al regime accentua il fenomeno del trasformismo e rende impossibile un’“«escussione del passato” che porti a un’epurazione su vasta scala della vecchia nomenklatura e dei quadri intermedi fedeli al regime:

Quando una dittatura del tipo di quella sovietica crolla, il numero degli appartenenti alla élite del potere e dei membri del partito unico in qualche modo compromessi risulta essere talmente alto che una epurazione in base a principi rigoristi di giustizia finirebbe per travolgere definitivamente stato ed economia o per rendere impossibile la ricostruzione dell’assetto sociale e istituzionale (p. 77).

Gli interventi di attori esterni, quali gli investitori privati, i governi esteri e le organizzazioni internazionali, sono limitati e vengono percepiti dall’opinione pubblica, fortemente condizionata dal vecchio apparato riciclato, come una “volontà di colonizzazione”. Uno dei maggiori rischi, di cui si hanno esempi precedenti e attuali, il riemergere di forti reazioni nazionalistiche che si sommano al revival tradizionalistico, spesso di

matrice religiosa, con cui una popolazione impoverita e frammentata reagisce alla scomparsa delle appartenenze ideologiche. Seguendo le riflessioni di Ralf Dahrendorf sulle rivoluzioni dell'Europa dell'Est (1992), Portinaro avverte il pericolo che il nazionalismo politico e il fondamentalismo religioso siano l'unica forma di "compensazione" rispetto alle tendenze disgregatrici, in quanto sarebbe «illusorio vedere in queste controtendenze un effettivo fattore di neutralizzazione del conflitto, un potenziale di integrazione capace di riportare ordine nel tessuto lacerato della società, posto che nella logica del sociale non vale la regola che due mali opposti si elidono» (p. 80).

#### *2.4. La fine del Terzo mondo*

Per non ricadere in una prospettiva puramente occidentale, l'analisi dell'esaurimento dei tre grandi cicli rivoluzionari della modernità deve, quindi, rivolgere l'attenzione anche all'insieme eterogeneo di sistemi sociali che abbiamo definito il "Terzo mondo", valutando le conseguenze specifiche di quei fallimenti epocali nei termini della catastrofica crescita demografica, del sottosviluppo economico e della mancata democratizzazione. Questi fallimenti, ben inteso, non sono imputabili unicamente all'imperialismo delle ex potenze coloniali. Portinaro, infatti, ritiene che siano maturi i tempi per «procedere alla liquidazione di alcuni tabù e luoghi comuni di vecchie ideologie terzomondiste ostinatamente persistenti anche nella pubblicistica

scientifica» (p. 86). Il sottosviluppo dei Paesi poveri è imputabile, piuttosto, ai livelli di cultura, qualificazione tecnica, responsabilità politica, competenza amministrativa, certezza del diritto, produttività economica, iniziativa individuale, etc., ovvero a disfunzioni interne invece che a patologie esogene. Anche le lotte di potere interne, fonte di guerre civili, e i conflitti interstatali che hanno luogo nei paesi poveri del pianeta «non sono quasi mai spiegabili facendo unicamente riferimento a fattori esterni o a indebite ingerenze, per quanto i paesi ricchi possano di volta in volta alimentare quei conflitti con il commercio delle armi e con il sostegno dell'una o dell'altra fazione» (p. 87).

Trovando conferma negli studi di Ulrich Menzel e altri, Portinaro è, poi, convinto che il concetto stesso di "Terzo mondo" non sia utile per la comprensione di ciò che accade nei Paesi non occidentali e non ex-comunisti, in quando mette insieme realtà estremamente eterogenee per modalità della decolonizzazione politica, forme di dipendenza economica e diversa abilità di valorizzare le proprie risorse, pluralità di tradizioni culturali e così via.

Egli esamina, quindi, alcune diagnosi globali che consentono di cogliere le principali sfide del prossimo futuro.

Un primo scenario, che tuttavia trova sempre meno assertori, muove dalla tesi secondo cui nonostante i processi di modernizzazione del Terzo mondo sia sinora fallita, nelle condizioni post-"guerra fredda", la cooperazione internazionale sarà rilanciata. Secondo

Portinaro, questa tesi è affetta da “ingiustificato ottimismo”, poiché il livello di tecnologie e consumi su cui l’insieme dei paesi ricchi si è assestato risulta assolutamente insostenibile per il pianeta e, quindi, vengono sottovalutati i costi ecologici dello sviluppo e le conseguenze devastanti della crescita demografica prodotti dall’“occidentalizzazione”:

Se si guarda alla *capacità di carico del territorio*, capacità che è definita «con riferimento alla popolazione sostenibile massima con il minimo tenore di vita necessario per la sopravvivenza» – una prospettiva che finirebbe per trasformare intere aree del globo in un gigantesco *campo di concentrazione demografico* –, sussiste il rischio reale che un nuovo programma di aiuti allo sviluppo, slegato da precise condizioni e garanzie (sotto il controllo dell’ONU e degli stati finanziatori) in materia di politiche demografiche e destinazione degli investimenti, conduca semplicemente alle soglie della capacità di carico, e quindi alla catastrofe ambientale (p. 84).

Risulta più credibile, per quanto viziato da idealizzazioni, lo scenario proposto da Serge Latouche (1989, 1991, 1993), secondo cui le residue speranze dell’ex Terzo mondo stanno nella capacità di sottrarsi all’abbraccio mortale di un Occidente, a sua volta avviato verso la disintegrazione socio-culturale e una crescente ingovernabilità politica. L’immagine della “comunità di naufraghi” rappresenta la nuova condizione del genere umano, prefigurata negli agglomerati metropolitani dei paesi poveri, dove prolifera l’economia informale e l’anomia generalizzata. Non è, però, plausibile l’idea

di Latouche che «dal naufragio della modernizzazione ai quattro venti del pianeta possa nascere un nuovo modello di coesistenza fondato su comunità solidaristiche e che la sfera dell'informale, questo “«mondo della vita” (dei dannati della terra, offra “un abbozzo di quel che potrebbe essere una nuova società autenticamente *postmoderna*”» (pp. 87-88). Come aveva prefigurato Enzensberger, citato da Portinaro, vi è, infatti, da temere che la confronto culturale sia fonte di una diversa convivenza ben più conflittuale:

Il contatto inevitabile con i modelli forti (nel senso di aggressivi) dell'occidente, l'inarrestabile espansione del mercato, la secolarizzazione disgregatrice di identità culturali e sensi di appartenenza sono forieri, più che di nuova solidarietà e integrazione comunitaristica, di esplosione di spaventosi conflitti a tutti i livelli della società, dai ghetti metropolitani ai confini degli stati. Quella che è in atto non è la fusione delle culture nel caleidoscopio dell'informale ma piuttosto, secondo la calzante definizione di Enzensberger, una “endemica guerra civile mondiale tra vincitori e perdenti” (p. 88).

In termini programmatici, occorre intervenire modificando il modello degli aiuti allo sviluppo, a partire dalla constatazione del fallimento delle strategie volte a promuovere la crescita del settore industriale e terziario urbano, piuttosto che i settori tradizionale autotocni. Inoltre, secondo Portinaro, occorre abbandonare i “megaprogetti e le forme di trasferimento diretto ai governi, visto che «regolarmente finiscono per alimentare le casse delle élites più corrotte e per so-

stenere le più folli ambizioni militari» (p. 89). In luogo di tali aiuti, è opportuno limitarsi all'aiuto di base, legittimato da semplici ragioni umanitarie e posto sotto il controllo di organi internazionali che ne assicurino l'arrivo a destinazione, vale a dire alle popolazioni realmente bisognose. Ciò si scontra, peraltro, con la difficoltà di finanziare un trasferimento generalizzato e capillare di risorse sempre più scarsa di fronte a bisogni sempre più crescenti. Un trasferimento ostacolato, quand'anche sostenibile da un punto di vista meramente economico, dalle resistenze politiche dei contribuenti delle democrazie occidentali. Per tale ragione, Portinaro rimarca l'imprescindibile soluzione di una politica di contenimento demografico. Va considerato, infine, che un "sistema assistenziale planetario", comunque, riproporrebbe il rischio neocolonialista:

Quanto più la destinazione, la distribuzione e il controllo degli aiuti vengono sottratti all'ambito decisionale delle classi dirigenti che godono, se non d'altro, di una legittimazione tradizionale di tipo etnico, tanto più aumenta il rischio che le modalità paternalistiche di quella politica sociale vengano rifiutate, già a livello culturale, come indebite trasgressioni del principio di autodeterminazione e quindi come odioso retaggio della mentalità coloniale dell'occidente. Anche su questo fronte, pertanto, non sembra ipotizzabile alcuna soluzione di semplice perseguibilità e tale da non ingenerare effetti indesiderati o impigliare le politiche d'intervento in una rete di veri e propri paradossi (p. 90).

Gli aiuti di tipo umanitario possono favorire la passività

e scoraggiare iniziativa e innovazione nelle popolazioni beneficiarie, trasformando progressivamente il sistema-mondo in un “megastato assistenziale inefficiente” perché paralizzato dai continui ricatti di chi dà e di chi riceve.

### 3. *L'utopia dopo l'utopia: nuove retoriche*

Nella propria diagnosi, Portinaro evidenzia come la regressione a scenari della prima metà del secolo scorso, con il riemergere di atavismi etnici, ideologie nazionali e fondamentalismi religiosi, la crisi delle politiche di *welfare state* e di quello di cooperazione e sviluppo, la ricaduta in situazioni di guerra civile latente o aperta, coincidere con l'esperienza di portata storico-universale del “duplice scacco”, del “progetto politico della modernità”:

Ciò che preme pertanto evidenziare è la constatazione che per un verso si fa strada la consapevolezza che la sua realizzazione, nelle società occidentali, non solo è minacciata da incidenti e battute d'arresto ma ha raggiunto una soglia oltre la quale è ormai problematico andare (non nel senso dell'impossibilità di innovazioni strutturali ma in quello dell'esaurimento di un ciclo nell'attrito di ostacoli e controtendenze cumulantisi); per l'altro diviene manifesto che l'universalizzazione di quel progetto sta incontrando, nell'ambito di altre civiltà, difficoltà e resistenze tanto più considerevoli quanto maggiori risultano essere l'incidenza di precondizioni sfavorevoli e l'urgenza delle trasformazioni necessarie

a colmare i dislivelli di evoluzioni fortemente asincroniche (p. 94).

Data la situazione risulta significativo che, nella riflessione filosofica e nelle indagini scientifiche, a partire dagli anni settanta, si sia affermato un approccio normativo focalizzato sulla giustificazione dei principi e delle procedure morali, giuridiche e politiche dei sistemi sociali. Dopo aver espresso il proprio immediato sconcerto – «non si può non essere impressionati dalla dissonanza tra l'intensificarsi della ricerca di giustificazioni e dispositivi morali e il diffondersi di un senso di inattività davanti alle refrattarie tendenze del reale» –, Portinaro avanza, dapprima, il sospetto che il «grande dispendio di argomenti morali e il binomio obbligato *ethics and public affairs* siano serviti e servano, in un'epoca caratterizzata dal tramonto delle ideologie, a fornire la necessaria copertura di legittimazione a scelte puramente dettate dalla logica dell'interesse e della potenza» (p. 95). Quindi, l'Autore si pone il compito di interpretare le funzioni latenti che la circolazione di alcune parole-chiave, evocate come “formule magiche”, non solo in termini strumentali ma anche per rassicurare identità collettive. Una funzione che, per Portinaro, è “controproducente”.

### 3.1. *La retorica della società civile*

Uno dei concetti che ha assunto centralità nel dibattito pubblico è quello di “società civile”, nelle due matrici

dottrinali storicamente più rilevanti: quella dei movimenti per i diritti nella cultura politica americana e quella della dissidenza non violenta, culminata nella rivoluzione del 1989, all'interno dei Paesi del socialismo reale. Ciò che accomuna queste esperienze è la rivendicazione di una soggettività individuale e collettiva autonoma tanto rispetto alle logiche di intervento "coercitive" del sistema politico-amministrativo e "seduttive" del mercato. Come sintetizza Portinaro, la società civile viene interpretata come lo spazio di un agire attento alle dimensioni espressive, relazionali e simboliche dell'esistenza (p. 96). Sul piano politico, attraverso l'enfasi sul concetto di società civile, si cerca di contestare la concezione statalista della sfera pubblica e, quindi, il progetto di «realizzare forme di vita emancipata attraverso il ricorso ad apparati coercitivi o a misure amministrative» [...] «appellandosi a un potenziale di solidarietà e di partecipazione» (p. 97).

Il discorso pubblico sulla cittadinanza (Cohen, Arato, 1992) asseconda una strategia di neutralizzazione delle fratture e dei conflitti che dividono la società civile. Se vi sono alcune contesti in cui si ha una buona convivenza tra diverse subculture, con proprie concezioni del bene e differenti modalità d'espressione delle identità, e in cui, dunque, la comunità può essere "inclusiva" (Habermas, 1986) e il diritto "mite" (Zagrebelsky, 1992), il pluralismo è minacciato dal riesplodere dello "spirito delle tribù": «se si oltrepassa una certa soglia di eterogeneità culturale in presenza di accentuati conflitti distributivi, la disponibilità di principi e va-

lori a conciliarsi reciprocamente cede il passo a una cultura delle identità non negoziabili e delle contrapposizioni amico-nemico» (p. 98). Il tentativo del discorso normativo di spostare al livello post-convenzionale la fonte identitaria delle appartenenze di gruppo è vano e ingannevole, anche perché sottovaluta l'egoismo congenito dei soggetti che con fare tutt'altro che universalistico si muovono nelle reti associative:

Sfugge ai nobili sacerdoti del discorso pubblico che la società civile è altresì il luogo del particolarismo e dei conflitti sordi e ottusi, che anche i diritti sviluppano tendenze dissociative, che dello status di minoranza in una società liberale si può fare un proficuo uso strategico, che esistono i *free riders*, gli attori cioè che, pur ostentando l'accettazione delle norme e magari non lesinando in retorica della cittadinanza, si riservano implicitamente di violarle ogni qualvolta intravedano il conseguimento di un superiore interesse «particolare» e via discorrendo. Sfugge soprattutto come la tanto decantata rivoluzione dei diritti abbia innescato nelle società del benessere una nuova spirale di egoismo che solo nelle minoranze vincenti s'ammanta dei panni sobri d'una cultura postmaterialista (pp. 101-102).

### *3.2. La retorica della società multiculturale*

La constatazione che le società del futuro siano destinate a essere in misura crescente delle “società multiculturali” non deve illuderci che non si presentino accanto al maggior dinamismo e alla straordinaria ricchezza di stili di vita anche fenomeni di illegalità rile-

vanti, accese conflittualità e tendenze disgregative del tessuto sociale. Per tale ragione, Portinaro avverte i cantori del multiculturalismo delle possibili conseguenze dell'apertura incondizionata delle società occidentali ai flussi migratori, la cui enorme portata è prodotta dalla pressione demografica, dello squilibrio economico, dalla rivoluzione dei mezzi di comunicazione e di trasporto che tendono a unificare tutto il pianeta in un unico "villaggio globale".

L'attrazione dei più ricchi Paesi occidentali è esercitata, oltre alla privazione delle libertà fondamentali nei Paesi di origine, dalla domanda di forza-lavoro a buon mercato e dalla protezione giuridica del *welfare state*. Secondo Portinaro, che cita Hollifield (1992), questi sono «fattori sufficienti a dar ragione del persistere e crescere dei flussi immigratori anche in presenza di crisi economiche, politiche restrittive di regolazione dell'accesso e fenomeni di xenofobia e chiusura culturale (pp. 104-105). Tanto più che i flussi migratori non diminuiscono ma semmai aggravano l'asimmetria tra i Paesi di origine e quelli che li ricevono, generando una spirale centrifuga che accresce esponenzialmente il bisogno di emigrare. Portinaro fornisce alcuni argomenti a sostegno della tesi:

In primo luogo, le ricerche empiriche mostrano come l'emigrazione non riesca ad alleviare in modo sostanziale la pressione demografica consentendo un riequilibrio del mercato locale, mentre certamente impoverisce i paesi d'origine degli elementi più giovani e potenzialmente innovativi, operando quindi una sorta di selezione negativa

(e siamo già agli effetti perversi). In secondo luogo è dimostrato che i trasferimenti monetari degli emigrati (le rimesse) non raggiungono complessivamente una dimensione e una destinazione tali da innescare nei paesi d'origine un circolo «virtuoso»: essi vengono prevalentemente assorbiti dal consumo e dal terziario, mentre confluiscono solo in maniera marginale nel settore industriale. Infine, anche sul versante delle qualificazioni acquisite dalla forza-lavoro, il beneficio resta quanto mai limitato, dal momento che gli emigrati o non tornano o tornano senza aver acquisito specializzazioni o quando non possono più essere portatori di innovazione nei settori cardine dell'economia (pp. 106-107).

Se i flussi migratori non sono destinati a cessare e, quindi, un imperativo politico sarà quello di rendere vivibile la “nuova Babilonia”, ricorrendo all'espressione evocata da Daniel Cohn-Bendit e Thomas Schmid (1992), occorre prendere atto che «svanite le euforie postmoderne sulla pacifica convivenza dei più diversi stili di vita [...] il futuro di queste società non sarà un letto di rose» (p. 105). Del resto, a ben vedere, le esperienze dei Paesi di immigrazione insegnano che nei tempi brevi nessuna via alla cittadinanza seguita per gli immigrati sembra riuscita. Portinaro avverte che le strategie di accoglienza non possono essere perseguite fino alla soglia della messa a repentaglio della pace sociale e dell'equilibrio politico e che uno dei fondamentali problemi delle democrazie occidentali nei prossimi decenni sarà quello di scongiurare lo smottamento a destra di elettorati intimoriti e resi ostili dall'accumulo dei costi dell'integrazione a quelli emer-

genti per le altre sfide sociali, ecologiche del nostro tempo:

Il problema dei costi materiali della società multiculturale (costi che concernono i bisogni educativi e culturali, la tutela dell'identità dei nuovi gruppi di cittadinanza acquisiti) non sarebbe di per sé fonte di gravi conflitti distributivi se non venisse a sommarsi con le altre componenti del costo di cittadinanza in questa età di transizione (pp. 108-109).

L'elemento dirompente riguarda, soprattutto, la dimensione simbolica del conflitto distributivo, cioè la richiesta di riconoscimento di una primazia da parte di cittadini che si sentono minacciati dalla globalizzazione e percepiscono l'integrazione degli stranieri come una minaccia. Per evitare un rigetto indiscriminato di tutti i migranti, Portinaro consiglia di riconsiderare «con meno preclusioni d'ordine normativo gli argomenti a favore di politiche di blocco degli ingressi, contro i quali i sacerdoti del discorso pubblico della cittadinanza non sembrano saper opporre molto di più che lo spettro potenzialmente totalitario della società chiusa o della cittadella assediata» (pp. 109-110).

In ogni caso, nessuna politica di blocco degli accessi o di cauta programmazione delle entrate potrà sul lungo periodo arrestare il processo di transizione verso la società multiculturale che caratterizza la nostra epoca. Ma una trasformazione di questo genere imporrà inevitabilmente anche una ridefinizione dei nostri sistemi giuridici e delle relative politiche del di-

ritto che andrà anche nella direzione di un recupero di strumenti di repressione per la neutralizzazione del conflitto (pp. 114-115).

### *3.3. La retorica della democrazia internazionale*

Il “triplice fallimento” della modernità suona come un verdetto di inefficienza verso l’Organizzazione delle Nazioni Unite, a cui compete almeno il ruolo di coordinamento delle politiche risolte a risolvere tali problemi. L’intento di Portinaro non è quello di contribuire alla delegittimazione delle istituzioni mondiali, il cui discredito è pari all’urgenza delle attuali sfide; eppure è necessario sottrarre il giudizio al velo dell’ipocrisia normativa:

Circa l’autocomprensione del nostro tempo come «età dei diritti» una diagnosi realistica deve probabilmente limitarsi a rilevare che si è arrivati all’instaurazione di un regime internazionale dei diritti fortemente differenziato e pieno di lacune, ma che nella fase attuale il consolidamento di questo regime è sottoposto ai rischi evolutivi di un sistema-mondo nel quale prevalgono le spinte centrifughe (p. 45).

Se l’evoluzione del diritto internazionale si è mossa lungo una direttrice di “umanizzazione” dei rapporti fra le nazioni e di limitazione dei conflitti armati, oggi siamo alle prese con nuovi scenari di guerra civile mondiale, prodotti da asimmetrie di potere, asincronie di sviluppo ed eterogeneità culturali che non trovano compo-

sizione pacifica. Questi fallimenti ci prospettano l'esplosione di molti particolarismi, arcaici e postindustriali, aggressivi e difensivi, al punto che Michael Walzer (1991) ha affermato che il particolarismo è «il tratto comune fondamentale della razza umana». Un particolarismo prodotto, ben inteso, dalla crescente interdipendenza del sistema-mondo che definiamo “globalizzazione” dei meccanismi di sviluppo economico e dei modelli culturali (p. 116).

Portinaro approfondisce gli ostacoli alla realizzarsi della “più ambiziosa” delle espressioni impresse dalla dinamica della globalizzazione: la democrazia internazionale, ossia

quella che potremmo definire la frontiera ultima del processo di estensione – in senso quantitativo oltre che qualitativo – dei diritti, in quanto mira a superare il blocco evolutivo che sembra contrassegnare la dimensione interna della democrazia nella fase dello stato sociale (*Ibidem*).

Pur non potendo contestare che il Novecento abbia conosciuto un processo di democratizzazione delle relazioni internazionali, che si è fatto valere nel riconoscimento del principio di autodeterminazione dei popoli e del principio dei diritti umani, sanciti dalla Dichiarazione universale del 1948, la realizzazione di un ordine democratico cosmopolitico è tutt'altro che scontata e un'analisi realistica della situazione «fornisce a dire il vero ben pochi elementi che inducano a considerare prossima la rottura di questo circolo vizioso e probabile, o anche solo possibile, l'avvio di un circo-

lo virtuoso» (p. 117).

Con grande sintesi, Portinaro elenca due versanti del problema, quello dei singoli stati e quello internazionale: 1. Lo sviluppo politico a livello mondiale non sta muovendo verso il consolidamento di governi democratici e l'aumento numerico di questi ultimi non deve trarre in inganno, perché «fatte salve poche eccezioni (prevalentemente anche se non esclusivamente localizzabili nell'Europa orientale), si è trattato di un processo di pseudo-democratizzazione, di moltiplicazione di «democrazie-facciata», di contenitori formalmente liberali per politiche autoritarie, neo-patrimoniali, clientelari, tribali» (p. 118); 2. Una democratizzazione «dall'alto» potrebbe aver luogo solo se le Nazioni Unite disponesse di ampie risorse in termini di legittimità, effettività ed efficacia, la cui opera, in realtà, offre un bilancio ben poco lusinghiero: «Considerata dal punto di vista della povertà dei mezzi a disposizione e degli ostacoli disseminati sul suo cammino, la storia dell'ONU testimonia costanza, prudenza, capacità d'innovazione e registra svolte e avanzamenti. Ma commisurata all'entità dei problemi da affrontare quella storia è un libro delle occasioni mancate dal genere umano nella seconda metà del xx secolo» (pp. 118-119).

Se poi consideriamo le «condizioni», i «valori», le «istituzioni possibili» e le «modalità d'intervento» di una «politica interna mondiale», orchestrata dalle Nazioni Unite, emerge un coacervo di questioni irrisolte che rendono «inattuale» ogni discorso sulla democrazia internazionale:

Per quanto concerne le condizioni, [...] la democrazia, presupponendo come condizione prima un patto di non aggressione fra le forze politiche interessate a dar vita a una comunità di diritto, è possibile solo laddove siano stati portati a compimento a) il processo di *State-building*, vale a dire l'edificazione di un sistema di potere accentrato, b) quello di *Nation-building*, l'integrazione in una comunità di valori culturali condivisi, c) quello di formazione della *Civil Society*, integrata mediante un mercato che produca un livello minimo di equilibrio fra le classi sociali, alimentando la credenza nell'equità (relativa) dei rapporti di appropriazione e distribuzione. Ma che nessun equivalente effettivo di questi processi possa essere riscontrato a livello di sistema internazionale, che resta un sistema decentralizzato e culturalmente assai eterogeneo, dove in larga misura non sono condivisi i criteri di allocazione delle risorse, delle competenze, delle sanzioni, della legittimità, e dove la comune cultura giuridica dei diritti dell'uomo, più formalistica che sostanziale, resta un collante debole rispetto al potenziale dissociativo di conflitti economici e politici, è constatazione alla quale difficilmente ci si può sottrarre (pp. 119-120).

A fronte di questi problemi strutturali, anche le proposte di radicale innovazione istituzionale, quali la soppressione del diritto di veto dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza, l'eliminazione della figura stessa di membro permanente, il rafforzamento dei poteri dell'Assemblea generale, l'istituzione di una seconda Assemblea rappresentativa dei popoli, eletta a suffragio universale, acquistano la «valenza di diversivi ideologici e di fughe in avanti dalla responsabilità poli-

tica del presente» (p. 122). Da ultimo, occorre anche valutare realisticamente, che laddove l'ONU è stata attiva, con interventi umanitari o armati, di *peace-keeping* o di *peace-restoring*, non ha dato grande prova di sé, come dimostrano le esperienze della Cambogia, Somalia, Bosnia e Mozambico (p. 125).

Ciò che realisticamente può essere perseguito sul piano politico, secondo Portinaro, non è tanto una velleitaria riforma delle Nazioni Unite, quanto «uno sforzo di ridefinizione lungimirante degli interessi e di concertazione strategica che dovrà avere ancora come protagonisti i vecchi soggetti statali e le grandi potenze economiche del mondo – impegnati, questo sì, in un programma radicale di revisione del proprio modello di sviluppo produttivo e di rielaborazione in senso transnazionale della propria identità. [...] Occorre arrendersi all'evidenza: sarà ancora, e non potrà non essere, il particolarismo degli stati, non l'universalismo del diritto, a governare l'epoca del conflitto e dell'integrazione planetaria» (p. 127).

### 3.4. *La retorica del federalismo*

Nell'analisi delle trasformazioni del mondo contemporaneo, soggetto alle tendenze contrapposte della globalizzazione e della frammentazione, Portinaro introduce un'ulteriore questione che rischia di alimentare una nuova retorica, quella "federalista". Egli premette che, come "tecnica istituzionale", il federalismo è «la più adeguata risposta, sul piano dell'organizzazione del potere politico, ai problemi di

una società moderna, che nel suo dinamismo instancabilmente produce e consuma sempre nuove differenze sociali e culturali» (p. 128). Tuttavia, la superiorità funzionale della struttura federalistica di articolazione dei poteri non deve illuderci che una sofisticata ingegneria istituzionale potrà piegare di per sé le logiche di autoaffermazione di interessi particolaristi che fomentano delle istanze di disgregazione:

Nel discorso pubblico degli ultimi anni si è parlato spesso di federalismo, ma ancora di più di secessione. Può darsi che chi si trovi a scrivere su questi fenomeni dall'osservatorio italiano della dissoluzione di un sistema politico (che è stato un regime) possa sviluppare una forma di ipersensibilità nei confronti di tendenze comunque sempre latenti in una sintesi politica. Ma è un fatto che dal Baltico alla Jugoslavia, dal Quebec al Sudafrica la questione della secessione si sia riproposta o si stia riproponendo in una pluralità di varianti su cui sarebbe opportuno fissare l'attenzione. Non è un caso del resto che in questa congiuntura incomincino a vedere la luce anche le prime teorie del «divorzio politico» (p. 129).

Portinaro precisa che il federalismo è una struttura politica che dà buona prova solo se sussiste un livello significativo di omogeneità sociale e culturale e siano presenti forze centripete che preservano l'«unità dell'insieme». Lo scenario futuro sembra profilare, per un verso, un federalismo «post-nazionale», caratterizzato da una sorta di cantonalizzazione asimmetrica e tendenzialmente anarchica del continente europeo, per altro verso, un tipo di federalismo che si defi-

niamo “transnazionale”, perché edificato a guisa di sovrastruttura su una base ancora relativamente solida di stati nazionali (pp. 130-131).

Quest’ultimo è il modello della Comunità Europea, di cui Portinaro, nel 1993, coglieva la “natura bifronte”:

Con certezza si può affermare soltanto che questo processo offre un’opportunità per il superamento del *dualismo tra stato nazionale e stato di nazionalità* che è immanente alla struttura della Comunità europea. È noto infatti che le istituzioni della Comunità funzionano sulla base di un duplice principio di legittimità, esemplificabile nella contrapposizione tra parlamento e consiglio europeo: il primo dà, attraverso la modalità della rappresentanza, espressione all’idea degli Stati Uniti d’Europa e, traendo la sua legittimità direttamente dal voto dei cittadini, postula l’esistenza [...] di uno *stato nazionale in fieri*; il secondo invece si legittima attraverso i singoli stati nazionali e funziona in base al principio dello *stato di nazionalità*, secondo cui ogni singola nazione partecipa in quanto unità al processo decisionale collettivo, rivendicando una «relativa autonomia» all’interno dell’organismo sovranazionale (p. 132).

Il dualismo tra lo stato nazionale e lo stato di nazionalità può deporre la sua valenza “paralizzante” soltanto se, evitando la retorica di una “fittizia metanazione”, il processo di integrazione transnazionale avanzerà se saprà razionalizzare le strutture di potere e democratizzare il processo decisionale in contesti culturali eterogenei, altrimenti si rischia di scatenare un processo di ricaduta in forme di nazionalismo difensivo contro la minaccia dell’omologazione: «A tutti dovrebbe es-

sere chiaro – scrive Portinaro – che sul versante dell'integrazione sovranazionale come su quello del decentramento gli attori si muovono sul filo del rasoio» (p. 136).

#### 4. *Democrazia senza futuro? Vie di uscita tecnocratiche*

La crisi delle democrazie occidentali è visibile in fenomeni di involuzione particolaristica delle appartenenze sociali, di regressione culturale, di crescente distacco dei cittadini dai partiti e dalle associazioni di rappresentanza, di crisi di legittimità delle istituzioni repubblicane, etc. Provocatoriamente, Portinaro si domanda «se, dopo aver sconfitto tanti nemici, la democrazia sia ora in grado di vincere il più insidioso dei nemici, se stessa» (p. 138). Una considerazione identica l'aveva espressa Giovanni Sartori (1993): «La democrazia senza nemico non ha più problemi esterni, fuori da sé. Paradossalmente, ma non tanto, perdere il nemico esterno scopercchia il vaso di Pandora dei problemi interni. Da un lato diventa sempre più difficile rifiutare la democrazia; dall'altro, e congiuntamente, può diventare sempre più difficile gestirla».

Al di là delle consuete cause di questa involuzione, da tempo analizzate dalle scienze sociali, spostando l'accento dall'ambito dei valori a quello dei fatti – pur riconoscendo la rilevanza dei criteri di giustizia (“efficienza per chi?”, “per che cosa?”) e, quindi, l'imprescindibilità di scegliere fra dei valori in conflitto –, Portinaro si sofferma sulla questione della capacità

delle istituzioni democratiche di dare una risposta efficace ai problemi di società sempre più complesse e interdipendenti, alle prese con quattro sfide basilari: 1) la trasformazione in senso ecologico del modo di produzione e la transizione a un modello di sviluppo sostenibile; 2) la tutela dello stato sociale e dei meccanismi in cui si è istituzionalizzata la solidarietà nei confronti dei gruppi deprivilegiati delle cittadinanze; 3) la difesa della società aperta e degli ambiti di autonomia materiale e culturale degli individui; 4) il governo delle crisi planetarie attraverso interventi di polizia internazionale e aiuti per lo sviluppo sostenibile.

Riguardo alle politiche di prevenzione dei rischi ecologici, all'integrazione delle minoranze in società multiculturali, alla ridefinizione del patto sociale fra generazioni e agli aiuti umanitari, secondo Portinaro, le possibilità che le democrazie siano disponibili a sostenere i costi preventivi ed abbiano la rapidità dei processi decisionali necessaria sono realisticamente molto limitate:

La tesi che s'intende formulare è che le democrazie realmente esistenti, con i loro consolidati ma invecchiati assetti istituzionali, *non* sono in grado di affrontare i problemi globali che l'epoca di accelerazione del mutamento in cui siamo entrati pone, e che riforme nel senso di un allargamento dei diritti democratici, di un potenziamento della partecipazione, di una mobilitazione etico-politica delle cittadinanze, *non* possono supplire al deficit d'efficienza e contengono anzi pericolose potenzialità di ulteriore destabilizzazione (p. 143).

Di fronte a questa impasse, un rilancio del processo democratico è pensabile secondo due modalità fondamentali: mediante “soggetti” o mediante “procedure”. La prima opzione viene, peraltro, immediatamente abbandonata, considerato che «*non* ci sono *nuovi* soggetti *rilevanti* che abbiano reso obsoleta la vecchia toponomastica politica, mentre i soggetti tradizionali (la sinistra come la destra) sono per vincoli sistemici (non semplicemente per difetto di leadership) *incapaci* di formulare e attuare programmi politici coerenti» (p. 145).

Ciò richiede Portinaro è un ripensamento radicale delle istituzioni democratiche che ne incrementi l'efficienza senza esporle al rischio di sbandamenti plebiscitari. A tal fine, occorre, mettere in dubbio due “capisaldi” della tradizionale concezione del mondo politico: la contrapposizione manichea di democrazia e tecnocrazia e l'assunto che la soluzione di tutti i problemi politici possa essere trovata battendo la via potenziamento della democrazia tramite l'allargamento della partecipazione. Dopo avere ridimensionato la rilevanza di quest'ultima proposta, pur giudicata desiderabile, Portinaro si concentra sull'analisi dell'evoluzione in senso tecnocratico dei sistemi politici, contrastando la rappresentazione del “governo dei custodi” come una nuova forma di dispotismo, diseducativo e deresponsabilizzante dei cittadini. Lo studioso italiano prende in rassegna un repertorio di argomenti che sono avanzati anche con buone ragioni:

Essi vanno dalla difficoltà di definire in modo convincente criteri e modalità di scelta dei «competenti» a cui affidare una più ampia prerogativa decisionale, al rischio di abuso di potere in assenza di adeguati organi di controllo, all'effetto perverso della diseducazione del cittadino espropriato della facoltà di assumersi responsabilità attraverso la partecipazione al processo di formazione della volontà politica (p. 155).

A tale riguardo, Portinaro ritiene che tali argomenti, di cui la retorica democratica ha fatto sovente un uso strategico, non escludono la possibilità di una “coniugazione pragmatica” tra soluzioni democratiche e tecnocratiche:

Procedure di selezione come pure metodi di addestramento dei competenti possono essere definiti nell'ambito delle regole di uno stato democratico di diritto che si adoperi per massimizzare eguaglianza di opportunità e criterio meritocratico; il pericolo di abuso di potere da parte delle équipes tecnocratiche può essere ragionevolmente ridotto attraverso la creazione di organi specializzati di controllo e l'attribuzione alla giurisdizione costituzionale e amministrativa di competenze idonee a dirimere i possibili conflitti; anche il rischio di involuzione verso strutture paternalistiche che espropriano il cittadino del giudizio politico [...] può essere contrastato, come lo stesso Dahl suggerisce, attraverso la costituzione di comitati civici incaricati di rendere le istanze tecnocratiche recettive di una domanda politica passata attraverso il filtro della discussione pubblica (pp. 155-156).

La proposta di correttivi tecnocratici non mira, quindi,

a sovvertire la logica delle istituzioni democratiche ma a contrastare i pericoli della corruzione e del dilettantismo. Di fronte alla crisi dei partiti di massa, come agenzie di formazione della ceti dirigenti, è necessario uno sforzo di redistribuzione delle competenze, non secondariamente attraverso un coordinamento funzionale tra sistema economico, sistema politico e sistema educativo (p. 157).

### *Bibliografia*

- Anders G. (1963), *L'uomo è antiquato. La terza rivoluzione industriale*, Torino, Bollati Boringhieri, 1992.
- Beck U. (1986), *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carocci, 1999.
- Bobbio N., *L'età dei diritti*; Torino, Einaudi, 1990.
- Bonanate L., *La politica internazionale di fronte al futuro*, Milano, FrancoAngeli, 1991.
- Cohen J., Arato A., *Civil Society and Political Theory*, Cambridge-London, Mit Press, 1992.
- Cohn-Bendit D., Schmid T., *Heimat Babylon. Das Wagnis der multikulturellen Demokratie*, Hamburg, Hoffmann-Campe, 1992.
- Dahl R.A., *Democrazia e tecnocrazia*, Bologna, il Mulino, 1987.
- Dahl R.A., *La democrazia e i suoi critici*, Roma, Editori Riuniti, 1990.
- Dahrendorf R., *Le rivoluzioni sono condannate al fallimento?* in «MicroMega», 1, 1992.
- Enzensberger H.M. (1992), *La grande migrazione*,

- Torino, Einaudi, 1993.
- Enzensberger H.M. (1993), *Prospettive sulla guerra civile*, Torino, Einaudi, 1994
- Ferrera M. (a cura di), *Dinamiche di globalizzazione e stato sociale*, Torino, Edizioni della Fondazione Agnelli, 1993.
- Habermas J. (1981), *Teoria dell'agire comunicativo*, Bologna, il Mulino, 1986.
- Habermas J. (1986), *Morale, diritto, politica*, Torino, Einaudi, 1992.
- Held D., *Political Theory and the Modern State: Essays on State, Power, and Democracy*, Stanford University Press, Stanford, 1989.
- Hollifield J.F., *Immigrants, Markets, and States. The Political Economy of Postwar Europe*, Cambridge, Harvard University Press, 1992.
- Kant I. (1798), *Conflitto delle facoltà*, in Scritti di storia, politica e *diritto*, Roma-Bari, Laterza, 1999, pp. 223-239.
- Latouche S. (1989), *L'occidentalizzazione del mondo*, Torino, Bollati Boringhieri, 1992
- Latouche S. (1991), *Il pianeta dei naufraghi. Saggio sul doposviluppo*, Torino, Bollati Boringhieri, 1993.
- Luhmann N., *Il futuro della democrazia. Delusioni e speranze*, in «il Mulino», XXXVI, 4, 1987.
- Menzel U., *Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der Großen Theorie*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1992.
- Nevola R., *Conflitti di cittadinanza*, in «Sisifo», 20, 1990, pp. 22-26.

Portinaro P.P., *La rondine, il topo e il castoro*, Venezia, Marsilio, 1993.

Sartori G., *Democrazia. Cosa è*, Milano, Rizzoli, 1993.

Walzer M., *La rinascita della tribù*, in «MicroMega», n. 5, 1991, pp. 99-111.

Zagrebelsky G., *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Torino, Einaudi, 1992.

Zolo D., *Il principato democratico. Per una teoria realistica della democrazia*, Milano, Feltrinelli, 1992.