

ISSN 2724-0177

V. 3
N. 1 (2021)

POWER AND DEMOCRACY

Rivista internazionale di
Politica, Filosofia e Diritto



Tocqueville-Acton
Centro Studi e Ricerche

Periodicità: semestrale

Modalità di raccolta degli articoli: comitato scientifico e *call for paper*

Tipo di selezione e valutazione degli articoli: *single-blind review*

Edizione on line e progetto grafico a cura di

A2i Open Journals, divisione e-publishing di A2i Srl

Contatti

Direzione Generale

TOCQUEVILLE-ACTON Centro Studi e Ricerche

Via Giosuè Carducci 12 - 20123 Milano

e-mail: redazione@poweranddemocracy.it

Website

www.poweranddemocracy.it

POWER AND DEMOCRACY è una rivista online a carattere scientifico promossa dal Tocqueville-Acton Centro Studi e Ricerche. Lo sviluppo e la manutenzione dell'installazione di OJS sono forniti da A2i Open Journals, divisione e-publishing di A2i Srl.

ISSN 2724-0177

La rivista è registrata presso il Tribunale di Milano
(Aut. n. 1901 del 19 ottobre 2020. Reg. Stampa n. 136).

La rivista è presente in:

- Catalogo italiano dei periodici ACNP
(<https://acnpsearch.unibo.it/journal/3493844>)
- Google Scholar (<https://scholar.google.it/>)
- CORE (<https://core.ac.uk/>)

POWER AND DEMOCRACY

Rivista internazionale di Politica, Filosofia e Diritto

www.poweranddemocracy.it

DIRETTORE

Flavio Felice, Università degli Studi del Molise

COMITATO EDITORIALE

Fabio Giuseppe Angelini, Università Uninettuno di Roma

Antonio Campati, Università Cattolica del Sacro Cuore

Maurizio Serio, Università degli Studi Guglielmo Marconi

COMITATO SCIENTIFICO INTERNAZIONALE

Andrew A. Abela, Catholic University of America (USA)

Angelo Abignente, Università degli Studi di Napoli Federico II

Brian Anderson, Manhattan Institute (USA)

Dario Antiseri, LUISS Guido Carli

Nicola Antonetti, Università degli Studi di Parma

Angelo Arciero, Università degli Studi Guglielmo Marconi

Mauro Barberis, Università degli Studi di Trieste

Marco Bassani, Università degli Studi di Milano

Léonce Bekemans, Università degli Studi di Padova

Giovanni Belardelli, Università degli Studi di Perugia

Arthur C. Brooks, Harvard University (USA)

Rocco Buttiglione, Instituto de Filosofia Edith Stein Granada (Spagna)

Davide Cadeddu, Università degli Studi di Milano

Alejandro Chafuen, Acton Institute (USA)

Alessandro Campi, Università degli Studi di Perugia

Josepf E. Capizzi, Catholic University of America (USA)

Paolo Carozza, University of Notre Dame (USA)

Fabio Ciaramelli, Università degli Studi di Napoli Federico II

Riccardo Crespo, Universidad Austral, Buenos Aires (Argentina)

Lorenzo Cuocolo, Università degli Studi di Genova

Attilio Danese, Centro Ricerche Personaliste di Teramo

Stefano De Luca, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa

Gianni Dessì, Università degli Studi di Roma Tor Vergata

Giulia Paola Di Nicola, Centro Ricerche Personalistiche di Teramo

Enzo Di Nuoscio, Università degli Studi del Molise

Franco Maria Di Sciullo, Università di Messina

Jude P. Dougherty, Catholic University of America (USA)

Federica Fabrizzi, Università Telematica Internazionale Uninettuno

Damiano Florenzano, Università di Trento

Francesco Forte, Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

Lothar Funk, University of Applied Sciences di Duesseldorf (Germania)

George Garvey, Catholic University of America (USA)

Mary Ann Glendon, Harvard University (USA)

Nils Goldschmidt, University of Siegen (Germania)

Maurizio Griffo, Università degli Studi di Napoli Federico II

André Habisch, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt (Germania)
Stefan Kolev, Hamburg Institute of International Economics e Wilhelm Röpke
Institute (Germania)
Antonio Masala, Università di Pisa
Guido Meloni, Università degli Studi del Molise
Roberta Modugno, Università degli Studi Roma Tre
Flavia Monceri, Università degli Studi del Molise
Michele Nicoletti, Università di Trento
Lorenzo Ornaghi, Università Cattolica del Sacro Cuore
Damiano Palano, Università Cattolica del Sacro Cuore
Claudio Palazzolo, Università di Pisa
Luca Raffaello Perfetti, Università degli Studi di Bari
Rocco Pezzimenti, LUMSA Università
Aristide Police, LUISS Guido Carli
Giovanni Puglisi, Università degli Studi di Enna 'Kore'
Marcelo F. Resico, Univesidad Católica Argentina (Argentina)
James Robinson, University of Chicago (USA)
Eugenio Yanez Rojas, Universidad San Sebastian, Santiago (Cile)
Robert Royal, Faith and Reason Institute di Washington DC (USA)
Mónica Rubio García, Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla
(Messico)
Giulio Maria Salerno, Università degli Studi di Macerata
Paolo Savarese, Università degli Studi di Teramo
Lorenzo Scillitani, Università degli Studi del Molise
Stefano Salvatore Scoca, Università per Stranieri 'Dante Alighieri' di Reggio
Calabria
Mario Tesini, Università degli Studi di Parma
Tommaso Valentini, Università degli Studi Guglielmo Marconi
Dario Velo, Università di Pavia
Andreas Widmer, Catholic University of America (USA)
Alfred Wierzbicki, Catholic Univerity of Lublin (Polonia)
Michael Wohlgemuth, Walter Eucken Institut di Freiburg (Germania)
Gabriel Zanotti, Universidad Austral di Buenos Aires (Argentina)
Todd Zywicki, George Mason University (USA)

REDAZIONE

Giusy Conza, Università degli Studi Federico II di Napoli (Capo Redattore)
Mauro Bontempi, Tocqueville-Acton Centro Studi e Ricerche
Daniele Di Paolo (Segreteria di Redazione)

DIRETTORE RESPONSABILE

Nancy Squitieri, Ordine dei Giornalisti di Milano

INDICE

SEZIONE MONOGRAFICA – *La democrazia tra fiducia e delegittimazione*

Franco Di Sciullo – Lidia Lo Schiavo – Giulio Salerno – Maurizio Serio 5
Rebuilding Confidence.
From the Politics of Distrust to a Democracy of Trust

Mario Tesini 26
Il conflitto tra libertà e sicurezza nelle società democratiche: riflessioni a partire dalla Francia

Markus Hibblen 42
Escapist Freedom: The Anthropocene, Escape Theory, and the Persistence of Non-Freedom

SAGGI E CONTRIBUTI

Stefano De Luca 59
La démocratie en infosphère.
Una politica nuova per l'era digitale

Lucia De Vescovi 77
La presidenza di Theodore Roosevelt tra legittimazione popolare e palcoscenico: una democrazia del pubblico?

TEORIA E ARGOMENTAZIONE

Luca Raffaello Perfetti 105
Is there no alternative?

FRANCO DI SCIULLO – LIDIA LO SCHIAVO –
GIULIO SALERNO – MAURIZIO SERIO*

5

REBUILDING CONFIDENCE. FROM THE POLITICS OF DISTRUST TO A DEMOCRACY OF TRUST

ABSTRACT: Although trust plays a fundamental role in complex societies as an effective form of complexity reduction, both political science and politics became increasingly aware of a growing distrust in democratic political systems as in EU democratic governance. The delegation of decision-making processes which are relocated from the national dimension to the supra-national sphere, has affected the balance between input and output legitimacy, that in turn produced a sort of trade-off between effectiveness and trust. It was felt as manifestation of democratic deficit of supranational-intergovernmental institutions. However, this legitimation crisis seems to be connected with the characters of the political arena, more than with the institutional framework. In particular, a representation deficit (instead of – or in addition to – democratic deficit), should be mentioned among the consequences of limited participation of European citizens in decision making processes. We maintain that trust should be distinguished from confidence and that a long-lasting loss of trust causes an erosion in confidence in the general functioning of the system. If people become disillusioned with the perceived performance of democratic governments, over successive administrations, then in time this might erode their belief in democracy itself.

KEYWORDS: Political systems and institutions; Governance; Political theory; Democracy; Populism.

TABLE OF CONTENTS: 1. Introduction. 2. Confidence in democracy stability and distrust in representative institutions. 3. Lack of consensus: the effects. 4. Towards a new and post-representative age?. 5. The widespread consensus for sovereignist, populist and nationalist parties and movements. 6. UE and democratic deficit. 7. The reasons for the crisis of trust: the features of the political arena or the institutional framework?. 8. Rethinking the supranational integration model.

* Franco Maria Di Sciullo is full professor of History of political thought at the University of Messina, Italy.

franco.disciullo@unime.it

Lidia Lo Schiavo is associate professor of Sociology at the University of Messina, Italy.

lidia.loschiavo@unime.it

Giulio Salerno is full professor of Public Law at the University of Macerata, Italy.

giulio.salerno@cnr.it

Maurizio Serio is associate professor of History of political thought at Guglielmo Marconi University, Rome, Italy.

m.serio@unimarconi.it

1. Introduction

Since the 1970s, trust has been studied by sociologists essentially as a necessary mindset to cope with highly complex social systems, by philosophers as a moral attitude, by psychologists as an affective, non-cognitive one, and by political scientists mainly in connection with the theory of rational choice in a political competitive environment, with special attention to quantitative data analysis (Luhmann, 1973, 1979; Gambetta, 1988; Baier, 1986; Jones, 1996; Becker, 1996; Citrin, 1974; Blackburn, 1998; Brennan, 1998; Hetherington, 1998; Cook, Gronke, 2005). Trust plays a fundamental role in complex society: it constitutes an effective form of complexity reduction; a systemic performance which has become even more uncertain if not contentious, in the context of contemporary “risk society” (Beck, 1986; Giddens, 1990). It increases the tolerance of uncertainty when mastery over events is impossible. In trusting, one engages in actions as though there were only certain possibilities in the future. In this way, the unpredictability of future changes is reduced.

Distrust is not just the *opposite* of trust; as such, it is also a *functional equivalent* for trust (Szotompka, 1997). In this century, both political science and politics became increasingly aware of a growing distrust in democratic political systems (Rancière, 2005; Rosanvallon, 2006; Mastropaolo, 2011; Vigoda-Gadot, Mizrahi, 2014; Preterossi, 2015; Tormey, 2015; OECD, 2017). The “democratic paradox” – i.e. the contextual celebration and diffusion of democracy and the “distrust syndrome”, which affected democratic regimes, especially in Europe – has defined the perimeter of both the theoretical and political debate about representative democracy. The study of trust was then complemented with that of its social and political sources as well as with research on distrust and its causes (Torcal, Montero, 2006; Hardin, 2009; Maloy, 2009; Ross, 2011; Uslaner, 2018).

Since social reality is too complex to be controlled, anyone who does not trust must turn to functionally equivalent strategies for the reduction of complexity. He must turn his expectations into negative ones, and so must, in certain respects, become distrustful (Luhmann, 1973, 1979). In other words, trust reduces the unpredictability of the future; distrust achieves simplification. Luhmann’s idea of trust as an effective form of complexity reduction was contrasted by Hardin’s account of it as «encapsulated interest» (Hardin, 1998; 2002; 2006) and complemented by Putnam and others who connect trust with social

capital (Putnam, 1995a, 1995b, 2000; Fukuyama, 1995; Uslaner, 2002; Rothstein, 2005).

Since Luhmann's seminal work (1979), trust has been distinguished from other concepts that are often associated with it, such as confidence, familiarity and trustworthiness (Luhmann, 1979; Hardin, 2002). In particular, confidence is related to the general functioning of systems incorporating law, regulation, procedures, codes of conduct and expert knowledge that protect against the impact of contingent events, while trust implies a personal relationship. In a representative system, for instance, confidence is related to institutions and trust to political actors, such as government (Cook, Gronke, 2005). However, confidence in an institutional system and trust in the persons participating in that system influence each other. Indeed, *i*) any personal trust relationship is part of a network of trust and distrust relationships (Baier, 1986; Fukuyama, 1995); *ii*) trust is not based on evidence but on the social bond, that is upon the assumption that members of the same social system share an underlying commonality of values and have a perception of common or converging interests, even if they in many cases have different political or religious views (Blackburn, 1998, Braithwaite, 1998; Hardin, 1998; Uslaner, 2002); and *iii*) participation in the system requires strong confidence. For example, difficulty in finding trustworthy representatives may cause a decline in confidence in institutions and may have alienating effects on the individuals and deteriorating effects on the system (Luhmann, 1988; Smith, 2005).

2. Confidence in democracy stability and distrust in representative institutions

The contradiction between confidence in democratic stability and distrust in representative institutions which emerged in Western countries since the "Third Wave of democratization" (Huntington, 1993) in the last quarter of the XX century is, of course, a multi-level phenomenon (Norris, 1999a). It can partly be viewed as dependent on an interaction between trust and confidence, which led in the first place to emphasize the role of confidence at the expenses of trust. Insisting on freedom of choice and personal responsibility, liberal democracy attempts to minimize confidence and maximize trust relationships; however, a widespread opinion that the single citizen cannot influence neither decision-making processes nor political

behaviour through the ballot tended to revert trust to confidence and to reduce active political support by citizens. On the other hand, negative effects of trust led to feelings going from scepticism to betrayal and to withdrawal from social engagement. So, as Kelleher and Wolak (2007) notice, confidence may be promoted by factors such as the quality of representation and party competition, while, as Norris (1999b) puts it, if people become disillusioned with the perceived performance of democratic governments, over successive administrations, then in time this might erode their belief in democracy itself.

Along this way, scholars began to investigate the connection between trust and democratic stability (Zmerly, Newton, 2008) in the light of globalization processes, when a liberal-functionalist rationale innervates decision-making processes in a world context wherein interdependence, transactions, transnational relations constantly redefine the territorial and functional architecture of contemporary societies. Thus, the concept of *governance* regarded as a modality of governing societies, seems to better describe this complex condition. A seminal theory about global governance had been devised at the end of the Cold War, when James Rosenau launched the “governance without government” formula. According to this statement, the emergence of a complex and globalized world accompanies huge transformations of the territorial and functional organization of politics. Corporations, states, civil societies associations, even individuals come to the fore in world politics while different “systems of rule” shape the multi-layered structure of a multi-level global governance (Rosenau, Czempiel, 1992; Kooiman, 2003; Palumbo, 2011). In this context, interdependence, transactions and transnational relations constantly redefine the territorial and functional architecture of contemporary societies.

However, the shift from national government to supra-national governance may overshadow the question of *legitimacy* and *trustworthiness* of the structures of governance which has been discussed and problematized both in the scholarly debate and in the public discourse (Risse, 2005; Palumbo, 2011; Scholte, 2012; Vercauteren, 2015). The delegation of decision-making processes, which are relocated from the national dimension to the international sphere, has affected the balance between input and output legitimacy; this in turn produced a sort of trade-off between *effectiveness and trust* and was felt as manifestation of democratic deficit of supranational-intergovernmental institutions.

One of the most innovative theoretical and empirical approach to the issue of governance institutions legitimacy shifts the analytical focus from the normative assessment of the concept of legitimacy to a sociological and empirical account. This provides a view of governance as a specific mode of “societal and political regulation” which relate to specific “audiences” and “constituencies”, for instance taking into the account subjects, individual and collective, who are affected by decision-making processes.

Some scholars propose to develop a sociological perspective on governance legitimacy and confidence towards these institutions through the development of different empirical research designs. In their opinion, maintaining the analytical distinction between input and output legitimacy, it is worth identifying the different reasons for which people could (or could not) support or have confidence in governance. By recovering classic studies, such as those by Almond and Verba (1963), these scholars suggest that legitimacy beliefs *vis à vis* governance can be assessed by investigating political knowledge, utilitarian appraisals, social identity values and susceptibility to political communication. As to the institutional sources of legitimacy, they propose to distinguish between two main analytical dimensions, that is the quality of the procedure and performances of governance institutions.

A novel typology of legitimacy beliefs has thus been designed. Institutional legitimacy is based on procedure and performance and can produce different patterns: democratic, technocratic, or fair. This typology is deemed to be experimented on different grounds and upon different targets, in order to investigate the empirical variations that involve respectively governance institutions, different countries, different social groups (for instance youth generations), along with a longitudinal perspective. Further, these scholars propose to assess not only legitimacy practices and typology but also de-legitimation practices which involve governmental audiences, bureaucratic and societal audiences. The designed (de)legitimation practices matrix comprises discursive, institutional, behavioural practices and conducts, expressed by those different audiences and which may consist in criticism, boycotting oppositional voting, protests, repertoires of contention (Tallberg, Bäckstrand, Scholte, 2018).

In a few words, growing inequalities, unprecedented sociological changes, growth of religious pluralism, loosening of the tie that should bind meaning and practice of representation and the disappearing of the XX century party models, as well as the consequences of

globalization with a general reshape of the geography of power (Sassen, 1996), caused a widespread loss of confidence in the democratic system as such in Europe, and an increasing lack of support for democratic governance, both at the states and EU level. In the long run, this loss may undermine liberal and democratic values, since, when a loss of confidence in the system occurs, it is comparatively more difficult for political actors to regain trust and for political leaders to succeed without calling these values into question. Besides, influential scholars such as Ronald Inglehart and Pippa Norris, in investigating the effects of the global economic crisis of 2007-2008, have identified the emergence of a “silent revolution in reverse” (i.e. a cultural, “populist” backlash which is diverting Western democracies from “the post-materialistic values”, that is an emphasis on freedom of expression, environmental protection, gender equality, and tolerance of gays, handicapped people, and foreigners, to conservative if not reactionary values) which is hampering the trustworthiness in – mainly Western – democratic governments (Inglehart, Norris, 2016, 452).

Another possible line of reasoning discusses the emergence of post-truth, regarded as the current episteme of democratic societies which consists in “a set of practices for the ‘social construction’ of truth deeply impacted by social media. [...]. In this sense, the contemporary post-truth condition is produced by a broader ‘revolution’ involving technology, society, culture. [...]. The impact of new media in the construction of the public sphere, in modelling both perceptions and the processes of social construction of reality, within the fragmented communities of social networks, is an integral part of this new ‘human condition’” (Lo Schiavo, 2019, 221).

3. Lack of consensus: the effects

A lack of consensus may thus turn into a growing devaluation of rules, endangering the real social contract of our societies. Symmetrically, a hypertrophy of rules (as they are frequently perceived those deriving from EU institutions) may produce consensus towards sovereignist, nationalist and populist political proposals aiming at controlling and defeating such an overruling EU trend. Yet, according to a proper theory of democratic regime, (constitutional) rules and (popular) consensus must not be separated as *dispositifs de légitimation* of the political power (Agamben, 2006).

When it happens, rules are perceived as empty, governing a void (Mair, 2013), and the risk of authoritarianism is real. Indeed, we may witness a growing distrust in governance and, at a general level, in expertise (Nichols, 2017), while, at the same time, trust in “everything but-the-traditional forms of knowledge” (i.e., culture) is strengthened and encouraged by media and popular pressure (Serio, 2020).

A concern for the state of health of liberal democracy is neither new nor recent. As early as 1984 Barber compared and contrasted representative, or “thin”, democracy to a stronger, participatory model of politics. Both Rawls and Habermas in the 1990s proposed deliberative models of democracy as necessary to enhance social integration, political stability and the consolidation of democratic governance (Habermas, 1992; Rawls, 1993). Manin (1995) stressed that representative systems were increasingly polarized between an “aristocracy” of representatives, on the one side, and a new kind of “audience democracy” on the other. Tormey (2015), influenced by Manin and, among others, Crouch (2004), Castells (2009) and Rosanvallon (2006), wrote that the people are becoming “un-representable”: they do not want to be “*re-presented*” anymore; they would rather be *present*, from first to last, by way of the new media, in the process of law making or administration control. European democracies are also suffering from the long-term effects of globalization. While European parliament is seen more and more detached from every-day problems of ordinary people, national parliaments have lost influence in front of the social consequences of choices made by de-localized and un-personal agents who are outside their control and unaccountable to any elected political authority (Hardt-Negri, 2000; Touraine, 1997; Balibar, 2012; Di Sciullo, 2012, 2017).

4. Towards a new and post-representative age?

Therefore, we might think that the age of representative politics is over and a new, stronger, participatory democracy is coming to light, a democracy in which experiments like the Tea Party, Occupy, the Indignados, M5S, and so on, are more viable than mainstream party politics. However, as early as 2001, Haskell (2001) talked of the new century as of a dangerous “populist age” based on communication technology, and Castells (2012) wrote that the gap between institutional discourse and the language of discontent spread through

strategic communication networks threatens representative democracy, that proves to be unfit to present-day prevailing social culture. According to Haskell (2001) those suspicious of representative institutions, those who charge these institutions with being unrepresentative and unresponsive, instead of serving the public interest, are in fact reliving the “futile populist myth” of the superiority of popular rationality to the aptitude of a parliament majority resulting from electoral technicalities. A few years before, Touraine (1997) had stated that politics of distrust in institutions and hostility towards them, contrasting their inadequacy with an alleged dynamic unity of the will of the people, in a world characterized by a social and cultural hyper-pluralism are in fact intended to bring on authoritarian outcomes. Saward (2010) noticed that the condemnation of representative politics depends on a too rigid and conservative view, that forgets the multisided political process of claim-making and reception of claims, and Rosanvallon (2006) has underlined that the border between “counter-democratic” popular mobilization and populist refusal of liberal democratic politics may be unclear, especially when political communication is affected by sensational dissemination of false information. Ultimately, we do not know if we are living in a new, “post-representative”, political era, as Tormey (2015) wrote, or if we are just facing the latest attack on constitutional ideal by illiberal movements. However, in order to understand the gap between citizens and institutions, we have to consider the role of *élites* and experts with the eyes of common voters and ordinary people (Di Sciullo 2017a, 2017b).

Democracy is a system whose main output is creating trust between the governed and the government. As democracy is about creating trust, trust has to be created in a trustworthy way. The creation happens during elections. This trust is undermined if voters believe they have somehow been swindled. Fake news is one way of tricking the voters but is far from being the only one. Legitimate tricks include unrealistic promises, untruthful presentation of policies, selective messaging, false advertising, appealing to emotion, etc. Hate speech is a way to incite passions, mute reason and trick voters into passionate (of low passions) decisions. Fake news is a non-legitimate trick. It is just a tool in the broader influence operations that use social network manipulation to advance a cause in a tricky way. These – and not individual false articles – are a danger to our democracy.

In late 2017, the European Commission set up a High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation. It chose to use the

term disinformation and defined it as “all forms of false, inaccurate, or misleading information designed, presented and promoted to intentionally cause public harm or for profit”. In June 2018 the European Council invited the High Representative and the Commission, to create an action plan by December 2018 “with specific proposals for a coordinated EU response to the challenge of disinformation, including appropriate mandates and sufficient resources for the relevant EEAS Strategic Communications teams”. While the science on the reach and particularly impact of fake news is inconclusive, there is a consensus that there are ongoing influence operations and social network manipulation, both by hostile foreign actors as well as by legitimate domestic players. Information warfare is ongoing, which is “an attack on cognitive infrastructure, on people themselves, on society, and on systems of information and belief” (Morgan, DiResta, 2018).

The development of a European public sphere could enhance awareness that there are common problems and challenges which cannot be addressed at a national level. National populism political strategy is based on the assumption that the best solutions can only be found at national level. Correct information is in fact an important vector of confidence. Public opinion should emphasize that the security of European territory and risk prevention policies cannot depend solely on member states. The same can be said for immigration policies, territorial and social mobility, infrastructural investments and for the struggle against terrorism and organized crime.

In our opinion, EU is not facing a mere political question, but a cultural one. Any representation gap can be filled with the constant listening to people’s problems, but we lack a permanent listening structure of demands from below at present, both at national and at supra-national level. Neither parliaments nor independent authorities, nor even any special committee provide for it. Yet, building UE membership in an effective community implies just this step. Since the crisis of intermediate organizations had affected political systems, demands from below are intercepted by populist “political entrepreneurs”, who impose their particular “voice” on them.

5. The widespread consensus for sovereignist, populist and nationalist parties and movements

In this context, sovereignist, populist and nationalist parties and movements gain widespread consensus all over Europe. Their strategy is to oversimplify complexity. They start from the point, widely shared in public opinion, that citizens do not have either any part in the decision-making processes. Moreover, there is a lack of relevant information about how public policies are decided or governance is actually carried on, both at national and EU level. Therefore, citizens cannot and should not trust political and bureaucratic *élites*, most of all EU *élites*. This attack has often achieved success in the last decade, since familiarity and proximity are fundamental condition for trust (Luhmann, 1973, 1979; 1988) and EU institutions and procedures are often too detached from, and totally unfamiliar to, citizens. Besides, populist undermine trust in how EU governance is conducted by denying the existence of those shared or convergent interests which represent the unavoidable basis for reciprocal trust between member states. Another political weapon has been offered them by the inability of EU governance to cope with the challenge posed by the worsening of the economic and social conditions of the middle classes: this inability gave them the opportunity to affirm that EU and national political institutions were staffed by people whose motives were entirely self-interested, and that only a complete change of political and bureaucratic staff could make institutions work in the interest of the governed.

In sum, the strategy of the sovereign, populist and nationalist parties and movements is to use distrust, instead of trust, to gain political support and consensus. Their success poses a serious problem for democratic governance, since distrust may be a functional equivalent for trust, but it undermines confidence in the functioning of the system as a whole. The system must be governed anyway, but it is impossible to govern – as a matter of fact it is impossible even to work out any complex task – without a sufficient amount of confidence.

We do not know yet to what extent this strategy produced a stable and entrenched consensus towards political proposals inspired by sovereignist, populist and nationalist ideas and movements. However, we are aware that, at present, European representative regimes are threatened and compressed by two kinds of trends, acting simultaneously. The first one is centrifugal with respect to international institutions of government and solidarity (Serio, 2020); the second one affirms itself as centripetal in the claim for exclusive rights for “national citizens” (Lacey, 2017), counting out the “Others”

and splitting people along fractures of ethnic, religious and lifestyles kind and, not least, gender inequality, which is transversal among EU States.

6. UE and democratic deficit

From an institutional perspective, the very question becomes the development of an “illegitimate democracy”, looking both on the side of the inner sentiments of the electorate, and on the side of procedures through which the effectiveness of government may operate. We ought to link the trust/distrust dimension towards the forms of governance to the growing “representation deficit” that keeps rulers and their constituents away from each other.

Since the 1970s, the debate on the democratic deficit of the European Union has accompanied the developments of the integration process. The phenomenon could appear paradoxical, considering that the European Union, on a formal level, accepts the democratic principle as one of its fundamental elements (i.e., Article 2 TEU), and imposes it as a condition of access (Article 49 TEU). Despite considerable steps towards an increased democratization of the structures, there is a strong public disaffection towards the EU institutions. This disaffection appears both in the constant decline in electoral participation and in the success of Eurosceptic attitudes and expectations of re-nationalization in the European policy, fostered by the economic crisis, which highlighted the disadvantages of integration more than its advantages. Anti-EU political forces have exploited the demand for social protection. Since the welfare state parabola has exhausted, increasingly larger sectors of EU citizens require from their national and supranational rulers the political protection of their social guarantees and the maintenance of more and more precarious “privileges of position” (Semetko, van der Brug, Valkenburg, 2003). As soon as the difficulties deriving from the economic crisis led to the adoption of unpopular measures (i.e. the maintenance of formally ratified programs that *today* are perceived as unfair), consensus towards EU integration has turned into criticism and distrust (Serio, 2017b). In many countries, although the electorates still resist the flattery of non-democratic alternatives, citizens are dissatisfied also with the performance of their own institutions, so that “while democracy remains the only game in town, many are beginning to doubt whether it a game worth playing” (Krastev, 2012).

Furthermore, COVID-19 pandemic has imposed unprecedented health measures, which have been taken both national and EU level. The responses of member States have often been criticized for inefficiency, while UK, just out of the EU, after an initial phase of uncertainty has been taken as an example of speed and effectiveness, especially in the vaccination campaign. This asymmetrical judgment ended up affecting EU itself. However, it must be considered that EU does not have direct competences in health matters, but can essentially play a supporting role for national health systems. However, the seriousness of the crisis has required more coordination of EU with respect to member States, which have seen EU as the place to coordinate their national strategies, for example in relation to the purchase of vaccines. But this ended up attributing to EU responsibility greater than available instruments to combat the epidemic. More incisively, EU has intervened with measures aimed at countering the socio-economic impact of the pandemic, both with immediate financial interventions and with the promotion of the Recovery Plan (Next Generation EU), which seems to be able to (re-)establish a greater confidence of the citizens of Member States towards the ability of EU to address decisive issues for their future.

What is formally a democratic deficit has thus resulted in a practical trust deficit and in a loss of confidence. And a key question is: *how much can a changed form affect trust?*

Scholars investigate both theoretically and empirically this topic, identifying specific “governance arenas” wherein decision-making processes occur, evaluating their scope, impact and “externalities”. Also, they regard civil society organisations involved in these governance arenas, at different scales (that is local, national and supranational), as the functional equivalent of democratic participation. In this regard, social movements and their protests and participatory deliberative practices, as component part of civil societies, both at national and transnational governance level, should be taken into account (Della Porta, 2013; Grote, Gbikpi, 2002; Scholte, 2012).

To cope with distrust in representative institutions and to restore and improve trust in legitimate governance, it seems necessary to combine the theoretical study of trust and distrust in governments and representatives with the empirical analysis of the correlation between knowledge/awareness and trust and distrust in governance. So doing, we might discover that distrust not only links to the economic-social contingencies related to the crisis, but to the insufficient ethical vision

inherent in some naïve vision on EU. Along this way, we may find the core of present revolt led by populist forces against institutions, and consequently to investigate more deeply the divorce between trust and popular sovereignty.

7. The reasons for the crisis of trust: the features of the political arena or the institutional framework?

The legitimation crisis seem to be connected with the characters of political arena, more than with the institutional framework. In particular, a *representation deficit* (instead of – or in addition to – democratic deficit), should be mentioned among the consequences of limited participation of European citizens in decision making processes. With particular reference to political rights, through which liberal democracy acquires substance, it has been observed that the guarantee does not depend *sic et simpliciter* from the recognition of direct universal suffrage. Instead, establishing a relationship, such that representative institutions can express the political will of the voters, seems to be a very key factor. This can be realized only if citizens can express themselves in associate forms and build a community membership. The absence of this collective political dimension seems to be the most serious mortgage on the future of the EU.

Moreover, the *gender issue* has been considered as a fundamental legitimacy credential for intergovernmental organizations and a viable bridge in the institutional partnerships between these organizations and the civil societies organizations and movements. Considerations about confidence and trust of institutions performances can be taken into account, also regarding to the assessment of the “quality” of both national democratic regimes and governance of international as far as European institutions. As far as institutional representative democracies endowments are concerned, gender equality and women rights are regarded as relevant dimensions at least in two aspects: first, the opportunities to be included in the representative institutions since political participation and citizenship political rights are core normative principles of democracy; secondly as far as the “substantial” performances of democratic governments, that which is relevant as far as the quality of democratic regimes and their “responsiveness” are concerned (Dahl, 1971; Mansbridge, 1980; Trembley, 2007). In this context, EU governance has developed different policy programmes and

normative patterns aimed at enhancing gender mainstreamed policies. In particular, gender equality is one of the fundamental values of the European Union. The EU is dedicated not only to defending this right, but also to promoting gender equality within the Member States and across the world (EU Commission, 2018).

8. Rethinking the supranational integration model

If, despite a widespread confidence in the resilience of the system, trust in democratic representatives and their action is in crisis in the state dimension, things are even worse in the supranational framework. The epochal problems of the actual society, such as for example immigration, international terrorism, large-scale organized crime, energy supply and climate change, have evidently an ultra-national dimension. This perspective requires rethinking the categories of representation and organizational models, giving more space to society and its political participation. In the EU context, it is necessary to understand how this need can be met, since the Union is an “unicum”, not comparable either to a federal sovereign State or to classical international organization. Indeed, globalization shows with more plainness its whole semantic extension in Europe, along the two specular meaning of crisis and/or opportunity. We would rather go further and consider global processes in their mere complexity, since complexity is the reality of globalization. Complexity pushes us to act, insisting on our rational and relational anthropological structure. On the other hand, complexity need to be governed. This means that it has to be oriented and guided towards the common good. In our opinion, both crisis and opportunity are kinds of reductionism which do not let us face a global and complex world. Either policy makers or private-sector operators may hopefully manage to increase the civil social capital, since it feeds on the quality of relationships among different spheres of social existence where everyone of us spends his/her life.

On the conceptual perspective, we aim to bring some elements of that theoretical and empirical approach called “Relational Theory of Society” into a proper political science perspective (Felice, Serio, 2015). Such a relational approach (Donati, 1991) refers to a methodological pluralism where “the decisive step [...] consists of starting to think not to a unique social order, rather to different and irreducible orders limiting one another” (Censis, 2000, *our translation*). It looks at the European unity within the dialectical poles of monist or polyarchical

forms of distribution of power, according to the principles of solidarity and subsidiarity. Since a general request of new forms of organization has arisen from many territories in terms of governance (Calise, 2000; Fiaschi, 2008; Held-McGrew, 2007), state sovereignty has been deconstructed and reinterpreted. Indeed, as noted by Censis Research Center, “you can say that now, more than the evaporation of state sovereignty, it is the oldest liquefaction of the sovereignty of the citizen to cause widespread grumblings” (Censis, 2012, *our translation*).

As regards in particular the case of Europe, we may notice as the EU building up has progressed by adopting a functionalist methodology, based on the idea that inter-state cooperation over single policy-areas would have favored a greater union. So, functionalism shaped the rebuilding of European political system starting from concrete issues instead of vague principles. However, today its fundamental premise (i.e., the unity and homogeneity of the markets as a way to unify the peoples) is undermined, because of the resurgence of nationalist claims, which had once seemed defeated. Indeed, the European integration “aimed to create further limitations to the idea of the democratic nation-state, due to the presence of non-elective institutions” (Müller, 2011). For this reason, EU placed itself in a state of perennial search for a principle of justification, in order to legitimize itself in the eyes of the people.

In front of such a historical impasse, we propose to adopt a stratified approach to put aside the claims of supremacy nurtured by politics. As Luigi Sturzo (2005) suggested, politics must be content to be counted as sphere of production of a particular share of the common good (public order and peace), among many other spheres that are indifferent to politics or not subordinated to it (Ehrenberg, 2011; Felice, 2021). This does not “limit” politics; it rather implies that its meanings and functions should be redefined. Adopting the relational paradigm, this leads to promote a fundamentally cooperative structure of human relationships. Only open societies, or polyarchies, are able to promote this paradigm: nor imperialisms, nor dictatorships, nor those narrow-minded claims of self-sufficiency that even today go with the pooped debates about European future (Salerno, 2018). Despite all the formal statements in the name of subsidiarity contained in EU documents, the Great Recession has shown the absolute self-referentiality of European politics, which imposes solutions, even drastically, regardless of popular consensus. Now, in the democratic age, the face of the consensus is found in the

principle of representation, especially in its indirect version. The matter turns up on two levels: i) to render subsidiary representation to all intents and purposes, so that the decision-making process no longer becomes the result of an obscure plan, often arbitrated by the lobbies, but based on popular sovereignty; ii) enabling that subsidiary representation to produce “relational goods” (Donati, 2011) and keep societies united and cohesive through agencies like families, associations of families, the Third sector, NGOs, even those companies engaged in paths of corporate responsibility.

A separate discussion should be made regarding the economic governance of the Eurozone, which has sources of regulation that are partly external to the framework of EU law. The entry into the scene of restrictions on public spending has changed some of the fundamental features of national democratic States, especially in front of worsening social and economic conditions, contributing to the crisis of intermediate organizations, which no longer maintain the capacity to influence public decisions.

The legitimacy of the European public decision has been fundamentally researched through a (precious and indispensable) process of empowerment of the elected institution, through which it was intended to manage the problem of the lamented democratic deficit. The Lisbon Treaty inserts elements of participatory democracy (see the one million citizens’ initiative to suggest changes in EU legislation; Article 11.4 TEU), which could help the development of democratic-representative legitimization. However, these processes are still to be developed, and the European Parliament remains an institution with residual fragility – of which European citizens seem to be aware – not comparable to elected institutions in the national States. These weaknesses are significant for the political dimension of the European Parliament, but could be overcome only through the reform of the Treaties and, probably, rethinking the supranational integration model. These processes do not seem to have a short-term and easy-to-implement horizon.

The potentialities offered by the Lisbon Treaty should therefore be exploited. The functioning of parliamentary political system seems to show that the embryo of a political competition system can be traced. The process of democratization, however, must be encouraged and supported through instruments which, in unchanged Treaties, are predominantly located in the electoral legislation. To some extent, self-regulation of political parties also has room for incidence, as shown by the “*Spitzenkandidat*” experience. European political parties, albeit in

heterogeneous measures, do not seem to have freed themselves from a second-order position, i.e. an attitude to work as simple coordination forces among national parties. It is difficult to imagine an effectiveness of these structures, without creating a context that favors the growth of representativeness and accountability. It is true that political actors often have a recessional decision-making space; and it is also true that, at present, European political actors do not have a prospect of government in the Union, unlike what happens at the national level. These are causes, but also consequences, of the weakness of the representative political system. Supranational campaign would create the arena of confrontation among different and even opposing visions. This could increase the cultural differentiation of European parties, helping to strengthen the democratic legitimacy of the Union.

So doing, finally we might move beyond the classic Theodor J. Lowy's sentence "policies determine politics" (Lowy, 1972) and shape a new glance on the contemporary politics, showing that nowadays both politics and policies depend on the perception that people have of them in a particular historical contingency. Measuring this perception may help academician, politician and every insider, to elaborate countermeasures and increase social trust. Surely, distrust may be a viable political strategy for national populist parties and movements to gain widespread support, but this strategy is self-defeating, since its success weakens both the basis of social cooperation and the prospect of an adequate governance of over-complex societies. It seems therefore necessary to find new trust and confidence "operators", or "vectors", at civil society and public opinion level, to cope with the consequences of the politics of distrust, in order to "*rebuild confidence*", and to give rise to a new democracy of trust.

BIBLIOGRAPHY

- Agamben, G. (2006), *Che cos'è un dispositivo?*, Nottetempo, Roma.
- Almond G.A., Verba S. (1963), *Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Sage, London-New York, NJ.
- Antonetti, N. (ed.) (2020), *Discorsi sul "popolo"*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Baier, A. (1986), *Trust and Antitrust*, in "Ethics", 96, 2: 231-260.
- Balibar, E. (2012), *Cittadinanza*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Beck, U. (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity* [1986], Sage, London-New York, NJ.
- Becker, L.C. (1996), *Trust as a Noncognitive Security about Motives*, in "Ethics", 107, 1: 43-

61.

- Bianchi, D.G. Raniolo, F. (eds.) (2017), *Limiti e sfide della rappresentanza politica*, Franco Angeli, Milano.
- Blackburn, S. (1998), *Trust, Cooperation and Human Psychology*, in Braithwaite, Levi (1998).
- Braithwaite, V. (1998), *Communal and Exchange Trust Norms: Their Value Base and Relevance to Institutional Trust*, in Braithwaite, Levi (1998).
- Braithwaite, V., Levi, M. (1998), *Trust and Governance*, Russell Sage Foundation, New York, NJ.
- Brennan, G. (1998), *Democratic Trust: A Rational-Choice Theory View*, in Braithwaite, Levi (1998).
- Calabrò, C., Lenci, M. (eds.) (2017), *La democrazia liberale e i suoi critici*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Calise, M. (2000), *Tra governo e governance: la costituzione nelle democrazie contemporanee*, in Ornaghi (ed.) (2000).
- Castells, M. (2009), *Communication Power*, Oxford University Press, New York, NJ.
- Castells, M. (2012), *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age*, Polity Press, Cambridge, UK.
- CENSIS (2000), *La traccia interrotta dello sviluppo. Dal «sistema-Paese» alla «poliarchia»*, ed. by L. Diotallevi, Bollati Boringhieri, Torino.
- CENSIS (2012), *La crisi della sovranità*, Franco Angeli, Milano.
- Citrin, J. (1974), *The Political Relevance of Trust in Government*, in "The American Political Science Review", 68, 3: 973-988.
- Cook, T.E., Gronke, P. (2005), *The Skeptical American: Revisiting the Meanings of Trust in Government and Confidence in Institutions*, in "The Journal of Politics", 67, 3: 784-803.
- Crouch, C. (2004), *Post-Democracy*, Polity Press, Cambridge, UK.
- Dahl, R. (1971), *Poliarchy. Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, Ct.
- Della Porta, D. (2013), *Can Democracy Be Saved?*, Polity Press, Cambridge, UK.
- Di Sciullo, F.M. (2012), *Dopo la storia. La democrazia tra ostilità e ragione pubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Di Sciullo, F.M., Ferraresi, F., Paternò, M.P. (2015), *Profili del pensiero politico del Novecento*, Carocci, Roma.
- Di Sciullo, F.M. (2017a), *Assetto postdemocratico, prassi controdemocratiche e valore normativo della rappresentanza*, in Bianchi, Raniolo (2017).
- Di Sciullo, F.M. (2017b), *Ragione pubblica democratica: è ancora possibile nell'età della post-democrazia?*, in Calabrò, Lenci (2017).
- Di Sciullo, F.M. (ed.) (2018a), *La rappresentanza nel pensiero politico nordamericano*, "Res publica", 18.
- Di Sciullo, F.M. (2018b), *Rinascita, trasformazione o fine della rappresentanza? Una discussione aperta*, in Di Sciullo (2018a).
- Donati, P. (1991), *Teoria relazionale della società*, Franco Angeli, Milano.
- Donati, P. (2011), *Oltre l'euro: l'Europa è «relazione»*, in "Avvenire", 5th november.
- Edwards, M. (ed.) (2011), *The Oxford Handbook of Civil Society*, Oxford University Press, New York, NJ.
- Ehrenberg, J. (2001), *The History of Civil Society Ideas*, in Edwards (ed.) (2011).
- European Commission (2018), *Report on Equality between Men and Women within the EU*, 1-72.
- Felice, F., Serio, M. (2015), *Europe as a relational good*, in "Global & Local Economic

- Review", 19, 1: 55-78.
- Felice, F. (2021), *Popolarismo liberale. Le parole e i concetti*, Scholé, Brescia.
- Fiaschi, G. (ed.) (2008), *Governance: oltre lo Stato?*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Fukuyama, F. (1995), *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, The Free Press, New York, NJ.
- Gambetta, D. (ed.) (1988), *Trust*, Blackwell, Oxford.
- Giddens, A. (1990), *The Consequences of Modernity*, Stanford University Press, Stanford, Ca.
- Habermas, J. (1992), *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Hardin, R. (1998), *Trust in Government*, in Braithwaite, Levi (1998).
- Hardin, R. (2002), *Trust and Trustworthiness*, Russell Sage Foundation, New York, NJ.
- Hardin, R. (2006), *Trust*, Polity Press, Cambridge, UK.
- Hardin, R. (ed.) (2009), *Distrust*, Russell Sage Foundation, New York, NJ.
- Hardt, M., Negri, A. (2000), *Empire*, Harvard University Press, Cambridge, Ma.
- Haskell, J. (2001), *Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth*, Westview Press, Boulder, Co.
- Held, D., Koenig-Archibugi, M. (eds.) (2005), *Global Governance and Public Accountability*, Blackwell, Oxford.
- Held, D., McGrew, A. (2007), *Globalization/Anti-Globalization: Beyond the Great Divide*, Blackwell, Oxford.
- Hetherington, M.J. (1998), *The Political Relevance of Political Trust*, in "The American Political Science Review", 92, 4: 791-808.
- Huntington, S.P. (1993), *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, Ok.
- Inglehart, J., Norris, P. (2016), *Trump, Brexit and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash*, HKS Faculty Research Working Paper Series, RWP16-026.
- Iodice, A. (ed.) (2017), *Per un nuovo inizio. Democrazia, economia e politica estera nell'Unione Europea*, Editrice Apes, Roma.
- Jones, K. (1996), *Trust as an Affective Attitude*, in "Ethics", 107, 1: 4-25.
- Kelleher, C.A., Wolak, J. (2007), *Explaining Public Confidence in the Branches of State Government*, in "Political Research Quarterly", 60, 4: 707-721.
- Kooiman, J. (2003), *Governing as Governance*, Sage, London-New York, NJ.
- Krastev, I. (2012), *A Fraying Union*, in «Journal of Democracy», 23, 4: 23-30.
- Lacey, J. (2017), *Centripetal Democracy: Democratic Legitimacy and Political Identity in Belgium, Switzerland, and the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Lo Schiavo, L. (2014), *Ontologia critica del presente globale. Governance, governamentalità, democrazia*, Mimesis, Milano-Udine.
- Lo Schiavo, L. (2017), *Postdemocracy and Neoliberal Hegemony*, Lambert Academic Publishing, Balti.
- Lo Schiavo, L. (2019), *From post-democracy to post-truth politics. The crisis of contemporary democracy in three analytical moves*, in "Soft Power", 12, 6, 207-227.
- Lo Schiavo, L., Vercauteren P. (2016), *Good Governance, Neoliberalism, Inequality within International Organizations*, in "Journal of Social Science for Policy Implications", 4, 2: 35-48.
- Lowi, T.J. (1972), *Four Systems of Policy, Politics and Choice*, in "Public Administration Review", 32, 4: 298-310.
- Luhmann, N. (1979), *Trust and Power* [1973. 1975], Wiley, New York, NJ.
- Luhmann, N. (1988), *Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives*, in Gambetta

- (1988).
- Mair, P. (2013), *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy*, Verso, London.
- Maloy, J.S. (2009), *Two Concepts of Trust*, in "The Journal of Politics", 71, 2: 492-505.
- Manin, B. (1995), *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, Paris.
- Mansbridge, J. (1980), *Beyond Adversary Democracy*, Basic Books, New York, NJ.
- Mastropaolo A. (2011), *La democrazia è una causa persa? Paradossi di un'invenzione imperfetta*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Morgan, J., DiResta, R. (2018), *Information Operations are a Cybersecurity Problem: Toward a New Strategic Paradigm to Combat Disinformation*, in "Just Security", online publication, 10th July.
- Müller, J.W. (2011), *Contesting Democracy: Political Ideas in Twentieth Century Europe*, Yale University Press, New Haven, Ct.
- Nichols, T. (2017), *The Death of Expertise*, Oxford University Press, New York, NJ.
- Norris, P. (1999a), *Critical Citizens. Global support for Democratic Governance*, Oxford University Press, New York, NJ.
- Norris, P. (1999b), *The Growth of Critical Citizens?*, in Norris (1999a).
- OECD (2017), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Publishing, Paris.
- Ornaghi, L. (ed.) (2000), *La nuova età delle costituzioni. Da una concezione nazionale di democrazia a una prospettiva europea e internazionale*, il Mulino, Bologna.
- Palumbo A. (2011), *La polity reticolare. Analisi e critica della governance come teoria*, XL edizioni, Roma.
- Preterossi, G. (2015), *Ciò che resta della democrazia*, Laterza, Roma-Bari.
- Putnam, R.D. (1995a), *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, in "Journal of Democracy", 6, 1: 65-78.
- Putnam, R.D. (1995b), *Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America*, in "Political Science and Politics", 28, 4: 664-683.
- Putnam, R.D. (2000), *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York, NJ.
- Rawls, J. (1993), *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York, NJ.
- Risse T. (2005), *Global Governance and Communicative action*, in Held, Koenig-Archibugi (eds.) (2005).
- Rosanvallon, P. (2006), *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, Paris.
- Rosanvallon, P. (2018), *Good government. Democracy Beyond Elections*, Harvard University Press, Cambridge, Ma.
- Rosenau J.N., Czempiel E.O. (eds.) (1992), *Governance without Government: order and change in world politics*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Ross, C.E. (2011), *Collective Threat, Trust, and the Sense of Personal Control*, in "Journal of Health and Social Behavior", 52, 3: 287-296.
- Rothstein, B. (2005), *Social Traps and the Problem of Trust*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Salerno, G.M. (1988), *Referendum*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 800ss.
- Salerno, G.M. (2018), *Le garanzie della democrazia*, in "Rivista AIC", 3: 1-54.
- Sassen, S. (1996), *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, Columbia University Press, New York.
- Saward, M. (2010), *The Representative Claim*, Clarendon, Oxford.
- Scholte, J.A. (eds.) (2012), *Civil Society and Accountable Global Governance*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Semetko, H.A., van der Brug, W., Valkenburg, P.M. (2003), *The influence of political events*

-
- on attitudes towards the European Union*, in "British Journal of Political Science", 33, 4: 621-634.
- Serio, M. (2017a), *Nel vuoto della politica europea: l'analisi di Peter Mair*, in "Rivista di Politica", 8, 4: 41-52.
- Serio, M. (2017b), *Oltre il deficit democratico. Le metamorfosi della rappresentanza nello spazio politico europeo*, in Iodice (2017), pp. 60-80.
- Serio, M. (2020), *Le basi sociali del sovranismo populista*, in Antonetti (2020).
- Smith, C. (2005), *Understanding Trust and Confidence: Two Paradigms and their Significance for Health and Social Care*, in "Journal of Applied Philosophy", 22, 3: 299-316.
- Sturzo, L. (2005), *La società, Sua natura e leggi [1935]*, Opera Omnia, I serie, vol. III, Rubbettino, Soveria Mannelli (en. tr. 1944, *Inner laws of society. A new Sociology*, P.J. Kennedy and Sons, New York, NJ).
- Szotompka, P. (1997), *Trust, Distrust and the Paradox of Democracy*, WZB Discussion Paper, No. P 97-003: 1-27.
- Tallberg, T., Bäckstrand, K., Scholte, J.A. (eds.) (2018), *Legitimacy in Global Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Torcal, M., Montero, J.R. (2006), *Political Disaffection in Contemporary Democracies*, Routledge, New York, NJ.
- Tormey, S. (2015), *The End of Representative Politics*, Polity Press, Cambridge, UK.
- Touraine, A. (1997), *Pourrons-nous vivre ensemble? Égaux et différents*, Librairie Anthème Fayard, Paris.
- Tremblay, M. (2007), *Democracy, Representation, and Women: A Comparative Analysis*, in "Democratization", 14, 4: 533-553.
- Uslaner, E. (2002), *The Moral Foundations of Trust*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Uslaner, E. (ed.) (2018), *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*, Oxford University Press, Oxford.
- Vercauteren P. (2015), *Global Governance and Global Democracy? Convergence or Divergence?*, University of Louvain.
- Vigoda-Gadot, E., Mizrahi, S. (2014), *Managing Democracies in Turbulent Times. Trust, Performance, and Governance in Modern States*, Springer, London.
- Zmerli, S., Newton, K. (2008), *Social Trust and Attitudes toward Democracy*, in "The Public Opinion Quarterly", 72, 4: 706-724.

MARIO TESINI*

IL CONFLITTO TRA LIBERTÀ E SICUREZZA NELLE SOCIETÀ DEMOCRATICHE: RIFLESSIONI A PARTIRE DALLA FRANCIA

26

ABSTRACT: For both the historical development of political theory and the current challenge posed by terrorism and “séparatisme islamiste”, France is a privileged place of observation of the intrinsic tension between the complementary but also antinomic principles of freedom and security. After briefly considering some crucial moments of this endless theoretical debate, the article focuses on some recent episodes of religious and ideological violence, which have deeply affected French public opinion.

KEYWORDS: France; Security; Freedom; Terrorism; Islamism

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Non si può avere tutto. Parigi XVIII-XX secolo. 3. L'antinomia alla prova. Parigi XXI secolo. 4. Un incerto futuro: postilla aprile-maggio 2021.

1. Premessa

Tutte le società democratiche, dal momento stesso della loro origine e della definizione dei loro principi fondamentali hanno dovuto - e evidentemente devono tuttora - confrontarsi con un problema che talvolta si vorrebbe ma che certo non è possibile rimuovere, quello dell'equilibrio (se non proprio della conciliazione) di due principi all'apparenza antinomici: da un lato le esigenze di sicurezza individuale e collettiva, senza le quali è difficile immaginare anche solo la sussistenza di un ordine democratico; e dall'altro le istanze di libertà che della democrazia sono in qualche misura la premessa e la finalità ultima. La Francia e la cultura francese, per ragioni storiche innanzitutto, ma anche per le drammatiche circostanze attuali che la vedono teatro di una permanente e assai articolata aggressione di segno terroristico (ma di cui il terrorismo è forse soltanto l'espressione

* Mario Tesini è professore ordinario di Storia delle dottrine politiche all'Università di Parma.

mario.tesini@unipr.it

la più estrema e la più visibile) costituisce un luogo privilegiato di riflessione¹.

Qui l'antinomia potenziale dei due valori - libertà e sicurezza in un contesto democratico - sembra messa a più dura prova, in una dinamica tra dibattito pubblico e scelte-politico-istituzionali in continua evoluzione².

Questo contributo è dunque articolato in due parti. La prima più di carattere storico: in riferimento al tema specifico del rapporto da un lato tra i diritti individuali - nel momento in cui essi avrebbero assunto a partire dal Sei-Settecento, la loro configurazione moderna, centrata sulle nozioni di libertà e di eguaglianza - e dall'altro, le necessità dell'ordine sociale e, appunto, della sicurezza. Le quali, come si è detto, rappresentano la condizione non eludibile, sia a livello individuale che nelle diverse forme di vita, comunitarie e statuali, della fruizione dei diritti di libertà individuale. Senza condizioni

¹ La diversa percezione degli eventi in paesi che pure sono contigui, come l'Italia e appunto la Francia, mostra come l'esistenza di una pubblica opinione a livello sovranazionale europeo sia un fatto illusorio. Nel momento in cui si verifica un grave atto di terrorismo (il che per la Francia è da anni realtà ricorrente) l'intensità della reazione emotiva e della copertura mediatica risponde a criteri che sono del tutto riferibili a sfere di appartenenza nazionali. Per limitarsi a un esempio, tra i più recenti al momento in cui scrivo: quando il 23 aprile 2021 si è verificata l'uccisione, al grido consueto di *Allahu akbar*, di una donna agente di polizia accoltellata alla gola in presenza dei suoi colleghi di fronte ai locali del commissariato di Rambouillet, mentre la pagina online del quotidiano *Le Monde* riportava a una ventina di ore dall'attentato come prima notizia le informazioni relative all'inchiesta e le reazioni politiche, in Italia nel corrispondente sito del *Corriere della Sera*, ogni riferimento era già 'scivolato' tra la trentesima e la quarantesima posizione: più 'in basso' anche rispetto agli aggiornamenti di trasmissioni del genere *L'isola dei famosi*. E si può supporre che pochi in Italia saprebbero indicare con il suo nome Samuel Paty, il professore di liceo decapitato a pochi chilometri da Parigi, il 16 ottobre 2020, sotto l'accusa di avere parlato in classe - nel contesto di una lezione sulla laicità e la libertà di espressione - della vicenda di *Charlie Hebdo* (e, parrebbe, mostrato le relative caricature).

² Momento emblematico è il discorso di Emmanuel Macron del 2 ottobre 2020 *La République en actes: discours du Président de la République sur le thème de la lutte contre les séparatismes*, subito ribattezzato come il discorso «sul separatismo islamista». Il luogo stesso di questa inabituale esternazione (l'uditorio era composto oltre che da eletti locali dai membri del suo governo) rispondeva a una scelta simbolica. Il comune di Les Mureaux era stato nel 2016 teatro di un attentato jihadista particolarmente odioso: l'uccisione di una coppia di agenti di pubblica sicurezza al loro domicilio, davanti al figlio di tre anni. Macron denunciava un'attitudine generalizzata di rifiuto dei presupposti filosofico-giuridici, della lingua, della cultura della storia francese. «Le problème, c'est le séparatisme islamiste; ce projet conscient, théorisé, politico-religieux, qui se concrétise par des écarts répétés avec les valeurs de la République, qui se traduit souvent par la constitution d'une contre-société [...]». Anche sotto questo profilo vistosa appare la distanza tra i termini del dibattito in Francia rispetto ad altri paesi d'Europa (tra cui certamente l'Italia).

minime di sicurezza, di regolarità e di prevedibilità nello svolgimento delle molteplici attività sociali, i diritti di libertà - sempre più estesi sotto il profilo della dinamica storica degli ultimi due o tre secoli - rischierebbero di risolversi in una pura astrazione.

La seconda parte toccherà invece, in maniera necessariamente impressionistica, come è inevitabile nel breve spazio di un articolo, alcuni aspetti del rapporto libertà/sicurezza a noi più vicini nel tempo, anzi tanto vicini da collocarsi tra la storia del tempo presente e la cronaca contemporanea: in particolare in relazione al tema di come, a partire dagli interrogativi oggi al centro del dibattito in una democrazia evoluta e al tempo stesso 'sotto attacco' come quella francese, si possa - o si debba - rispondere alle forme di violenza: segnatamente, per calare i principi in una realtà ben concreta, a quelle che rivendicano una matrice ideologico-religiosa. Come ai tempi nostri - non soltanto in Francia, ma in Francia per tante ragioni con maggiore evidenza - sempre più frequentemente si verifica.

Entrambi i due momenti avranno dunque come epicentro la nazione in cui, prima nel quadro dell'età illuminista e poi nel contesto rivoluzionario, il tema del rapporto libertà/sicurezza comincia a essere esplicitamente declinato in un contesto in cui all'orizzonte, pur tra infinite contraddizioni e negazioni, sta l'avvento delle società democratiche. Certo, già nel secolo precedente - nel XVII secolo che per la storia del pensiero politico è il secolo 'inglese' di Hobbes e di Locke - abbiamo una formidabile anticipazione teorica e filosofico-politica del nostro tema. Ma dopo tutto, Hobbes scrive il Leviatano a Parigi, guardando come a un modello la costruzione dello stato assoluto in Francia, a partire da Richelieu. In tale prospettiva, le condizioni di sicurezza possono e devono essere garantite da uno Stato forte, in grado di *imporsi*, di far tacere e di reprimere gli impulsi di sedizione e di conflitto civile, in modo specifico quelli che accampano motivazioni o pretesti d'ordine religioso³. E per quanto concerne Locke, la sua opera in difesa dei diritti naturali di libertà, centrati sull'individuo e costituzionalmente garantiti, ha in Europa la sua più ampia circolazione in traduzione francese: e potrà così esercitare una decisiva influenza sui protagonisti della Grande Rivoluzione in Francia (nel suo indirizzo costituzionale-liberale e anti-

³ È questa una delle possibili letture che in chiave storica si può dare della soppressione delle *enclave* politico-religioso-militari ugonotte da parte di Richelieu. E sullo sfondo potremmo anche vedere le interpretazioni, che risalgono a Leo Strauss, di Hobbes come precursore - per quanto paradossale - del moderno liberalismo. Solo dopo avere garantito condizioni essenziali di sicurezza e di ordine, risulterebbe infatti possibile l'esercizio delle libertà individuali, a partire dalla sfera degli interessi e delle attività economiche.

giacobino) dopo avere ispirato, poco più d'un decennio prima, il moto indipendentistico delle Tredici Colonie, al di là dell'Atlantico.

2. Non si può avere tutto. Parigi XVIII-XX secolo

Libertà e sicurezza tendono sempre più a configurarsi, a partire dal XVIII secolo, come due «sorelle nemiche» (Le Goff, 2016). Sono valori complementari e al tempo stesso antinomici.

Il percorso di questa intrinseca - e inevitabile - tensione si potrebbe riassumere attraverso cinque rapide citazioni. La prima, tratta dal monumento della cultura filosofica, politica e giuridica dell'età dei Lumi, l'*Encyclopédie* diretta da Diderot et d'Alembert.

Andiamo alla voce *Législateur* e leggiamo, proprio come frase iniziale e programmatica: "il legislatore ha realizzato il suo obiettivo, quando privando gli uomini di quanta meno possibile eguaglianza e libertà, procura loro quanta più possibile sicurezza e felicità" [*le législateur a rempli son objet, lorsqu'en ôtant aux hommes le moins qu'il est possible d'égalité & de liberté, il leur procure le plus qu'il est possible de sécurité & de bonheur*]⁴.

Quattro parole-chiave: libertà ed eguaglianza; sicurezza e felicità. Per i *philosophes* di Parigi, è evidentemente una questione di equilibrio, di adattamenti al caso concreto, di misura.

Oltre trent'anni dopo, agli esordi della Rivoluzione, la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, all'articolo 2 elenca - fissandoli a quattro - i "diritti naturali e imprescrittibili dell'uomo": "Tali diritti sono la libertà, la proprietà, la sicurezza e la resistenza all'oppressione"⁵. Si tratta evidentemente di cose diverse - il loro carattere potenzialmente contraddittorio è posto comprensibilmente tra parentesi - ma nel testo della Dichiarazione, essi formano quasi come un tutto indissociabile. Tale da non dar luogo, tra loro, ad alcuna priorità o gerarchia.

Ma tra i contemporanei della Rivoluzione questa possibile tensione veniva invece colta, quasi in presa diretta, in formule destinate a rimanere celebri. Ricorre di frequente, ad esempio, la citazione di Benjamin Franklin (che richiederebbe tuttavia uno sforzo di maggiore contestualizzazione storica) secondo la quale "chi sacrifica la propria

⁴ L'articolo, non firmato e attribuito a Jean-François de Saint-Lambert, apparve nel tomo IX dell'*Encyclopédie*, stampato a Neufchâtel nel 1765 (mia traduzione).

⁵ Sulla genesi intellettuale e politica della *Dichiarazione dei diritti*, il contesto storico e l'analisi dei relativi dibattiti alla Costituente, resta di grande utilità: Rials, 1988.

libertà alla sicurezza, non merita né l'una né l'altra, e finisce per perdere entrambe"⁶.

Di segno rovesciato sembra essere invece la prospettiva dell'iniziatore della corrente filosofico-morale dell'utilitarismo, Jeremy Bentham, che fonda il giudizio etico sul criterio dell'incremento dei piaceri - individualmente esperibili e socialmente computabili - e della correlativa riduzione delle sofferenze umane. Sulla base di tale presupposto, a giudizio di Bentham "quando sicurezza e uguaglianza sono in conflitto, non bisogna esitare un momento: l'uguaglianza va sacrificata"⁷.

Si tratta di due autori - l'americano Franklin e il britannico Bentham - appartenenti al mondo anglosassone: ma talmente legati, sia pure in modo diverso, al contesto intellettuale francese e alla stessa dinamica degli eventi rivoluzionari in Francia (al punto da essere entrambi accolti come francesi, o parigini, *ad honorem*)⁸ che sembra pienamente legittimo ricondurli alla linea direttrice di fondo - essenzialmente 'galloentrica' - di questo nostro discorso. Che procede ovviamente per cenni sommari: tra il Settecento culminato nell'evento rivoluzionario e noi, ci sono ovviamente molte cose. E tra queste il grande tentativo di sintesi liberale e post-rivoluzionario del XIX secolo. In relazione al nostro tema, del rapporto intrinseco e contraddittorio tra la naturale aspirazione alla libertà e l'altrettanto imperiosa esigenza di forme elementari di sicurezza, diviene costante

⁶ Sulla a volte abusata citazione "Those who would give up essential Liberty, to purchase a little temporary Safety, deserve neither Liberty nor Safety", che in origine era volta alla rivendicazione del diritto della Assemblea Generale della Pennsylvania di imporre tasse ai fini della difesa dei confini della Colonia, minacciati nel corso della guerra anglo-indiana (dunque in un certo senso il contrario dell'interpretazione corrente) cfr. le bene informate e giudiziose osservazioni di B. Wittes nella breve intervista *Ben Franklin's Famous 'Liberty, Safety' Quote Lost Its Context In 21st Century* (la si può leggere nel sito di informazioni *Npr. Hear Every Voice*), ove comunque si osserva che l'affermazione di Franklin è rivelatrice della consapevolezza di un'interna tensione tra libertà e sicurezza: e in tal senso è utilizzata nel contesto della nostra riflessione.

⁷ "When security and equality are in opposition, there should be no hesitation: equality should give way". Perché infatti: "The first [*la sicurezza*] is the foundation of life - of subsistence - of abundance - of happiness; every thing depends on it" (Bentham, 1843). "*Every thing*": quello che qui viene detto dell'eguaglianza poteva altrettanto bene essere riferito alla libertà: valore in sé e bene certamente auspicabile, ma non in termini assoluti.

⁸ È noto il vero e proprio culto tributato a Franklin nei primi anni della Rivoluzione. All'annuncio della sua morte da parte di Mirabeau, l'11 giugno 1790, l'Assemblea Costituente avrebbe decretato tre giornate di lutto nazionale. A Bentham, negli ultimi giorni della Legislativa (26 agosto 1792) venne conferita la *citoyenneté* francese, in un clima di euforia e in contemporanea a altri eminenti difensori dei 'diritti dell'uomo' e della Rivoluzione.

tema di riflessione nei vari passaggi che scandiscono la storia di Francia dalla riorganizzazione dell'età napoleonica alla Restaurazione fino - dopo la drammatica (e sanguinosa) cesura del Quarantotto - l'esperienza del regime autoritario, bonapartista e imperiale.

È in particolare negli anni della Monarchia di Luglio (1830-1848) che il rapporto tra libertà e sicurezza diviene corrente nella pubblicistica politica. 'Movimento' (indirizzo che potremmo definire genericamente progressivo) e 'Resistenza' (attenzione privilegiata alle esigenze dell'ordine) divengono le *mots de ralliement* attraverso cui si fronteggiano, nell'opinione pubblica e nella composizione dei ministeri, sensibilità contrapposte. Libertà di stampa e libertà d'associazione (all'interno della quale vanno comprese le prime embrionali forme di organizzazione operaia) sono luoghi cruciali di un crescente conflitto ideologico e sociale. Sullo sfondo c'è tutto il dibattito sulle *classes dangereuses*⁹, scaturite dalla dinamica dell'industrialismo che prefigura in anni successivi l'estensione dei diritti e forme nuove di grazie sociali (che approderanno al *Welfare State*) ma comporta nel medio periodo inedite sofferenze e costi sociali impressionanti. A essere percepite come 'pericolose' sono infatti le classi *laborieuses*, per riprendere il titolo dell'appena evocato libro di Louis Chevalier, straordinariamente ricco di dati, di informazioni e di riflessioni critiche. È un tema che percorre una letteratura ottocentesca francese ma di risonanza europea - da Balzac a Flaubert a Victor Hugo - e che pone, in termini nuovi, la questione di un nodo lasciato irrisolto dalla Grande Rivoluzione. Nell'ambito del pensiero socialista, una figura come quella di Proudhon riflette forse più di ogni altro tale contraddizione; e proprio sulla questione del rapporto tra autorità e libertà (cfr. Tesini 2008).

Sotto il profilo della teoria politica è certamente decisivo il 'momento-Tocqueville'. Ma qui non è necessario attardarsi in citazioni, perché tutta la *Democrazia in America* può essere letta come una continua variazione sul tema dell'antinomia dei valori. Libertà e eguaglianza non stanno tra loro in un rapporto di correlazione costantemente positiva: se nei secoli aristocratici la libertà dei pochi confliggeva in modo evidente con il principio di una naturale eguaglianza, altrettanto doveva riconoscersi che ogni passo in direzione dell'eguaglianza implica di necessità una limitazione di libertà per qualcuno. O addirittura - e questo come noto è il grande timore di Tocqueville - per tutti: fino ad arrivare a una sorta di 'dispotismo democratico'. Il rischio che cose in sé stesse auspicabili e 'buone' possano entrare in conflitto tra di loro corrisponde più che a un timore a un dato di fatto, destinato nella storia delle idee politiche

⁹ Il riferimento è ovviamente al classico Chevalier 1958 (nuova ediz.:1984)

a essere a più riprese posto al centro della riflessione: dal 'politeismo dei valori' di Max Weber al 'dualismo' di valori alternativi tra i quali è imperativo scegliere, la cui prima formulazione Isaiah Berlin fa risalire a Machiavelli (De Luca, 1914) fino - per tornare al nostro privilegiato angolo di osservazione francese - a Raymond Aron.

Dunque, se dovessimo condensare tutto questo discorso in una semplice battuta, *non si può avere tutto*. E nei casi concreti occorre di necessità cercare soluzioni di equilibrio, o anche di inevitabile compromesso. Come dimostrano anche più recenti vicende, in particolare alla seconda metà del secolo appena trascorso¹⁰.

Arriviamo così all'ultima, e anche alla più estesa delle nostre cinque citazioni¹¹, ove le premesse settecentesche del rapporto tra

¹⁰ Va al riguardo osservato, anticipando quanto verrà detto nella parte successiva di questo articolo, come tra ventesimo e ventunesimo secolo sia ravvisabile, sotto il profilo del rapporto tra libertà e sicurezza, una vera e propria frattura. Per avere un'idea dei termini del dibattito novecentesco, si può ricorrere alla vasta opera di sintesi (oltre millecinquecento pagine) che al passaggio di millennio ha tentato una radiografia della Francia 'd'un siècle à l'autre' (Rioux-Sirinelli, 1999). Il tema del rapporto tra immigrazione, religione e violenza (al centro del recente discorso sui 'separatismi' di cui alla nota 2) è pressoché del tutto assente: si confrontino in particolare le voci dedicate a *Les forces de l'ordre*; *Le conflit social* e *Immigrés et étrangers* (rispettivamente alle pp. 227-239; 333-346 e 347-361 del secondo volume, alle quali si rimanda anche per ulteriori indicazioni bibliografiche). L'articolo dedicato all'immigrazione poteva infatti concludersi con l'affermazione che «Au-delà des fluctuations politiques et même s'il est impossible de dire ce que sera l'avenir, on peut supposer, à la fin des années 90, que l'intégration se poursuit, même si les résultats concrets, dans les banlieues en crise, n'est pas toujours très heureux» (voce a firma di É. Vial, *ivi*, p.360). Questa nota di sia pur cauto ottimismo sarebbe impossibile oggi. L'idea che il processo di *intégration* lungi dal procedere, pur nonostante alcuni problemi, sia bloccato e probabilmente fallito, emerge con chiarezza a partire dalla rivolta delle banlieue nell'autunno del 2005 (durate circa un mese), fino al punto di fare emergere, dopo gli anni di relativa tranquillità sociale successivi alla fine della guerra d'Algeria (1954-1962) e solo alla superficie incrinati dalla fiammata intellettuale-barricadera del Sessantotto, nuove parti di popolazione *dangereuses*: e tali in termini solo nominalmente comparabili a quelle precedenti, di derivazione operaia e ottocentesca. Ancora alla metà degli anni Novanta, i primi attentati terroristici di marca Jihadista (tra cui quello particolarmente sanguinoso alla stazione métro Saint-Michel del 25 luglio 1995, 8 morti e 117 feriti) potevano essere percepiti come il riflesso della guerra civile allora in atto in Algeria, in relazione al particolare rapporto storico tra quel paese e la Francia. E non come il preannuncio di un'endemica conflittualità, interna ai confini della nazione, a sfondo ideologico-religioso.

¹¹ Abbiamo finora preso a riferimento: l'*Encyclopédie* che riassume lo spirito delle *lumières*; la dichiarazione dei diritti del 1789; le divergenti posizioni riconducibili a noti aforismi di Benjamin Franklin e di Jeremy Bentham; e osservato come nel corso del XIX e della prima metà de XX secolo il pensiero politico abbia in modo critico (e conflittuale) sviluppato i temi presenti in nuce nella riflessione illuministica e

ordine/sicurezza da un lato e libertà/diritti dall'altro, assumono visibilmente una nuova declinazione. Essa si riferisce agli eventi del Sessantotto - eventi in una qualche misura a dimensione planetaria ma che ebbero, come è noto, il loro epicentro in Francia, e particolarmente a Parigi.

Si tratta di una lettera che il capo della polizia parigina, Maurice Grimaud, scrive il 29 maggio 1968 (e dunque in piena tormenta insurrezionale) agli agenti impegnati nel controllo di un ordine pubblico a quel momento apparentemente sfuggito di mano. È un testo che è sopravvissuto, fatto abbastanza insolito per questo genere di atti di amministrazione interna¹², e che vale la pena rileggere (anche, se si vuole, nell'orizzonte dei dibattiti aperti dalla recente, morte di George Floyd, il 25 maggio 2020 a Minneapolis, Minnesota)¹³: "Colpire un manifestante caduto a terra" scriveva l'alto funzionario, in quei giorni difficili "è colpire sé stessi mostrandosi in una luce che si riflette su tutta la funzione di polizia. Ancora più grave è percuotere dei manifestanti dopo l'arresto e quando sono condotti in locali di polizia per esservi interrogati". Pur consapevole del rischio di essere male interpretato da alcuni, Grimaud così proseguiva: "Su questo dobbiamo essere tutti d'accordo: passato lo scontro inevitabile del contatto fisico con dei manifestanti aggressivi che è necessario respingere, i tutori dell'ordine quali voi siete devono immediatamente riassumere tutto il loro autocontrollo"¹⁴. Da questo insieme di direttive, dipendeva in sostanza il prestigio tra i cittadini, e dunque l'efficacia futura delle azioni di ordine pubblico a Parigi. In una parola - scriveva il funzionario dell'istituzione cui era preposto - "l'avenir de la préfecture de police".

3. L'antinomia alla prova. Parigi XXI secolo

rivoluzionaria, alla luce delle profonde trasformazioni economiche e politiche che hanno nella Francia dell'Ottocento (e in particolare nella Parigi di Tocqueville, di Proudhon - e di Marx) il loro luogo d'elezione.

¹² La si può integralmente leggere online come ripubblicata sul sito del quotidiano *Le Monde* (16 maggio 2008): *La lettre de Maurice Grimaud aux policiers* (sulla quale aveva attirato la mia attenzione J. Le Goff, 2016). La traduzione è mia.

¹³ Morte certamente inaccettabile e che di fatto ha portato al processo e relativa condanna dell'agente di polizia responsabile. Ma che anche a prescindere dai precedenti non encomiabili di una vittima assunta a icona, è stata utilizzata a fini che nulla hanno a che vedere con la compassione umana. Fino a fare strumentalmente di chi pure aveva subito una morte crudele e ingiusta, un modello e un simbolo per una mobilitazione (violenta).

¹⁴ Con pieno successo oltretutto: perché, come è noto, nei giorni del maggio parigino non ci sarebbero stati né morti né feriti gravi.

La *Prefecture de Police* rappresenta come l'anello di congiunzione tra i due momenti di questo contributo attraverso cui siamo condotti alla Parigi del XXI secolo. Tra i numerosi attentati che hanno reso negli ultimi anni - ma dovremmo ormai dire negli ultimi decenni - la Francia un bersaglio d'elezione del terrorismo islamista, ve n'è uno forse che ha ricevuto, almeno al di fuori dei confini di quel paese, una minore copertura mediatica, ma che ai fini della nostra riflessione - sul rapporto tra libertà e sicurezza - ha un indubbio valore simbolico.

Il 3 ottobre 2019, un dipendente della *Prefecture de Police*, con mansioni di tecnico informatico accoltella, uccidendoli, quattro tra agenti di polizia e funzionari amministrativi della prefettura, ferendone gravemente altri due, prima che l'intervento di un agente assunto da appena sei giorni (un intervento del tutto casuale, dunque) non ponga fine alla mattanza.

Non siamo dunque di fronte a un marginale qualsiasi, ma a una figura perfettamente integrata - e retribuita - all'interno di una delle principali istituzioni preposte alla sicurezza pubblica, con piena titolarità di accesso a quella sede (anch'essa simbolica, situata nell'île de la Cité, a un passo da Notre-Dame; il *Sancta Sanctorum* della République, per quanto concerne la tutela dell'ordine pubblico) e al tempo stesso, si può supporre, abilitato all'accesso a materiali e dossier - sul carattere sensibile dei quali non è necessario indugiare.

Chiunque abbia avuto occasione di un passaggio a Parigi in questi ultimi anni, e abbia potuto constatare la vigilanza esibita nelle strade e nell'accesso agli spazi pubblici, in una città quasi sotto assedio, non può che restare incredulo che un simile episodio sia potuto accadere: in quel luogo, in quelle forme.

Le indagini successive hanno ricostruito la personalità e i precedenti dell'autore del crimine: dalla assidua frequentazione di una moschea salafita nel corso degli ultimi anni fino alle molteplici testimonianze elettroniche, nei giorni stessi dell'attentato, circa le motivazioni religiose che ne ispiravano comportamenti e intenzioni. Comprensive queste ultime (come fattore tipico del terrorismo islamista) di una volontaria immolazione¹⁵.

¹⁵ L'attentatore, di nome Mickaël Harpon, 45 anni, funzionario informatico, di origine martinichese e con qualche problema di udito, non aveva mai destato sospetti. Dalle successive testimonianze è emerso che l'imam della moschea da lui frequentata aveva nella sua recente predicazione sostenuto la superiorità della legge religiosa, la charia, sull'ordinamento dello stato, citando tra l'altro il celebre Ibn Taymiyya (1263-1328) uno dei principali ispiratori dell'islam politico contemporaneo. Motivi sufficienti di diffidenza tali magari da giustificare l'assunzione di provvedimenti cautelativi? Il giornalista algerino Mohamed Sifaoui, sempre coraggiosamente in prima linea nella denuncia del pericolo islamista, è

L'eterno problema dell'equilibrio tra libertà e sicurezza, si ripropone in modo pressoché naturale ogniqualvolta episodi di tal genere accadono. Soprattutto quando, come in questo caso lo Stato (*l'État*, che nella cultura politica francese ha una quasi sacrale connotazione) si è mostrato in un modo così tragico - e verrebbe da dire incredibile - incapace di prevenire e in una parola, incapace di *comprendere* la genesi e lo sviluppo di un'azione criminale svoltasi al cuore stesso del suo meccanismo di ordine e di difesa.

In realtà quanto avvenuto alla Prefecture de Police aveva avuto precedenti che sembrano confermare l'idea di un pericolo diffuso, non limitato a un singolo se pur sbalorditivo episodio.

Spostiamo lo sguardo da Parigi alla provincia e a uno dei tanti istituti carcerari ove sempre più di frequente criminalità comune e motivazioni di natura ideologica trovano il loro punto di incontro. Nel marzo di quello stesso 2019 (anche qui facciamo riferimento a un episodio a debole intensità mediatica) la stessa arma elementare utilizzata alla Prefecture de Police, una lama in ceramica in grado di eludere i controlli di sicurezza e lì introdotta nel corso di una visita familiare, è servita a aggredire gli agenti di custodia. Due dei quali, trafitti al volto e al torace, solo a seguito di un immediato intervento chirurgico sono scampati alla morte¹⁶.

Perché quell'esplosione di furia omicida? E fino a che punto, non prevedibile e improvvisa? Il detenuto autore del crimine, Michaël Chiolo, 28 anni, aveva recentemente conosciuto in carcere l'attentatore del mercatino di Natale a Strasburgo dell'11 dicembre 2018 (5 morti e 11 feriti) e assieme a lui perfezionato il suo processo di radicalizzazione islamista. Che tuttavia aveva radici più profonde: già alla fine del 2015 - dunque oltre tre anni prima - il futuro aggressore si era distinto per avere organizzato, nel cortile del penitenziario di Metz, un lugubre spettacolo: con il concorso di altri detenuti da lui ispirati, aveva messo in scena (nel cortile di un penitenziario!) una apologetica simulazione dell'allora recentissimo massacro del Bataclan.

Michaël Chiolo non era tuttavia in carcere - si deve notare - per ragioni connesse a atti jihadistici o riconducibili alle pure in lui già

andato su Twitter al cuore del problema: «Imaginons dix jours avant le passage à l'acte la polémique qui serait née de l'information suivante : Michaël, un Martiniquais, malentendant, est licencié de la Préfecture de Police après sa conversion à l'islam». Cfr. A. Marq, *Préfecture de police: le déni de Christophe Castaner est une trahison*, in *Causeur*, ottobre 2019 (articolo disponibile online).

¹⁶ Cfr. *Attaque de Paris: les couteaux en céramique, cauchemar des contrôles de sécurité*, «Le Figaro», 4 ottobre 2019 (articolo disponibile online), ove si osserva come l'arma bianca utilizzata dall'autore dell'attentato alla Prefecture sia particolarmente temibile perché «quasi indétectable par les systèmes de sécurité».

esistenti tendenze di fondamentalismo religioso. Fin dalla sua prima giovinezza fervente ammiratore del nazismo e collezionista di cimeli hitleriani, aveva nel 2012 organizzato e compiuto una rapina accompagnata dal sequestro mortale della vittima, un vecchio di ottantanove anni, legato e imbavagliato in casa sua e lasciato morire di soffocamento¹⁷.

A conferire all'episodio un ulteriore elemento di evocazione simbolica, è il fatto che la quasi novantenne vittima era stata in gioventù un eroe della Resistenza, deportato e sopravvissuto a Dachau. Che un ammiratore dei nazisti torturasse e uccidesse un resistente sarebbe stato in altri tempi nella norma; che ciò sia avvenuto non nel 1944 ma nell'Europa e nella Francia del 2012, poteva essere considerato come un tragico caso. Ma ciò che induce a qualche riflessione è che - nonostante tutte queste non ordinarie premesse - la carriera criminale di Chiolo non avrebbe avuto termine al momento dell'arresto e del processo, ma avrebbe bensì conosciuto, nel contesto del carcere, gli sviluppi successivi che abbiamo appena evocato¹⁸.

Quanto inevitabili? Come si è detto, la conversione all'islam con relativo cambio di nome era stato antecedente alla mortale rapina¹⁹ innestandosi, in quella breve e inquietante biografia (in modo armonico, verrebbe da dire) sulle preesistenti opzioni razzistiche e antisemite. Se tutto questo potesse giustificare specifiche forme di restrizione nel regime carcerario è questione certamente non agevole. Ma che è difficile non porsi.

Ciò che si può trarre da questa vicenda e dal suo emblematico protagonista è che l'odio per le forme liberali e democratiche può assumere espressioni diverse. Da quelle proprie alla simbologia e al linguaggio dei totalitarismi del XX secolo, a altre che nel secolo nostro hanno assunto i contorni ideologici di quello che viene definito come

¹⁷ Se potessimo vedere quello strazio così come abbiamo visto, attraverso i nostri cellulari la morte, parimenti orribile ma certo non altrettanto innocente, di George Floyd, forse vi sarebbe minore comprensione - e minori attenuanti - per quella che viene talvolta definita, con un eufemismo che può diventare pericoloso, la 'piccola criminalità'.

¹⁸ Come per tutti i fatti di cronaca recente, la navigazione online offre una quantità di informazioni e commenti che si possono lasciare a discrezione di chi sia interessato a ulteriori approfondimenti. Nel caso specifico, un ottimo punto di partenza è H. Schofield, *Michaël Chiolo attack leaves France facing new questions*, BBC News Paris, 7 March 2019 (disponibile online). L'articolo termina con il porre una questione essenziale per il nostro tema: "Many in France are wondering again why, when it comes to radical Islam, prison seems to be more of a problem than an answer".

¹⁹ Il figlio della vittima ricorda che al processo Chiolo lo fissava con aria di sfida, intento a sgranare il suo Tasbeeh (il rosario islamico).

islamismo, islam radicale etc.²⁰. Rispetto alle quali lo Stato in Francia, in luoghi che si poteva supporre difficilmente accessibili (la prefettura di polizia di Parigi; un carcere di sicurezza) ha mostrato tutta la sua – veramente spettacolare – impotenza.

4. Un incerto futuro: postilla aprile-maggio 2021

Dalla Francia dei Lumi alla Francia sotto assedio dei giorni nostri, si tratta di un tema di riflessione a vastissima latitudine. Tutto quanto detto finora si può infatti adattare - fatte salve ovviamente le necessarie trasposizioni - alla crisi sanitaria tra 2020 e 2021. Oltre ai virus che aggrediscono i corpi esistono anche i virus ideologici: tali anch'essi da necessitare misure di controllo, possibili restrizioni. E tali da porre ancora una volta in contraddizione le istanze di libertà con quelle che tendono a elevare i livelli e i criteri della sicurezza individuale e sociale. Questione che rimanda a un interrogativo più volte finora affiorato: quale debba essere considerato il limite tra una predicazione e una organizzazione di carattere essenzialmente religioso - e dunque meritevole di ogni tutela sotto il profilo delle libertà di espressione, associazione etc.- e la creazione invece (come in Francia appare di sempre più chiara evidenza) di una vera e propria *contro-società* (Kepel, 2017) separata e ostile. E potenzialmente eversiva.

A partire dalla pubblicazione nel 2002 della prima edizione dell'opera di testimonianze sul terreno, soprattutto dal mondo della scuola, *Les territoires perdus de la République* (espressione divenuta corrente nel dibattito pubblico in Francia: cfr. Brenner 2015; Tesini 2018) la documentazione al riguardo è andata progressivamente crescendo. Di una "seconda società che cerca insidiosamente di imporsi" fino ai limiti estremi della "secessione" parla ad esempio Elisabeth Badinter, nella prefazione a una nuova ampia raccolta di testimonianze, dal titolo inquietante: *Une France soumise*. Testimonianze questa volta comprensive anche del mondo degli ospedali e delle periferie urbane, con una particolare attenzione ai temi della sicurezza pubblica (Bensoussan, 2017).

Gilles Kepel, il grande studioso del mondo arabo-musulmano, tra i maggiori analisti del fenomeno terrorista in Francia, ha parlato al riguardo di un "ecosystème islamiste", rilevando il continuum tra

²⁰ Sulla naturale affinità dell'ideologia islamista con le idee totalitarie del XX secolo è fondamentale l'insieme della grande opera, narrativa e saggistica, dello scrittore algerino Boualem Sansal, il cui talento letterario e le qualità di analisi politica sono pari soltanto al suo coraggio fisico (Sansal vive tuttora in prossimità di Algeri).

contro-organizzazione della società e fenomeno jihadista. Tema su cui va segnalato l'apporto di un'ulteriore recente opera collettanea diretta da Bernard Rougier, anch'essa dal titolo evocativo (in modo simmetrico) delle precedenti ricerche, *Les territoires conquis de l'islamisme* (Rougier, 2021). Da quelle straordinariamente documentate pagine, risulta come sia impossibile ignorare - o anche solo sottovalutare - quelle che Rougier definisce le "condizioni ideologiche di un nuovo tipo di violenza" come "violenza normativa", in virtù della quale l'azione violenta (aggreddire a sassate la polizia, come ormai normalmente avviene nelle banlieue, o compiere atti terroristici) assume il carattere di "precedente in senso giuridico, vale a dire di modello da imitare, elevato alla dignità di azione esemplare, disponibile per coloro che vorranno a loro volta riprodurla o perfezionarla, secondo le circostanze" (ivi: 44).

Lungi dall'essere l'esito di mere frustrazioni individuali e psicologiche, originate da fattori essenzialmente economici e di disagio sociale (come talvolta si vorrebbe credere, e non di rado far credere)²¹ gli atti di terrorismo - così come risulta dalle biografie stesse dei loro autori - sono conseguenza di una concezione del mondo ideologico-religiosa che ha i suoi ispiratori e promotori in autorità riconosciute che operano sia in una crescente blogosfera islamista sia a livello degli stati (la Turchia di Erdogan si è recentemente unita, sia pure in termini concorrenziali sul piano della geopolitica, all'azione islamista promossa da Iran, Qatar, Arabia Saudita). I singoli individui

²¹ Nel contesto italiano si possono reperire innumerevoli esempi. All'inizio del 2016, all'indomani dunque dei massacri di Parigi e nel pieno dei reclutamenti dell'Isis tra giovani europei disposti a partire per la Siria, possiamo vedere Massimo Cacciari che in un talk-show televisivo, sostiene l'irrilevanza (o il carattere superficiale) della religione nell'adesione jihadista. Tutto questo, secondo lui, comprovato "da una serie di ricerche, studi" per cui - icastica conclusione - "ci muoviamo su un terreno scientificamente verificato" (*L'intervista di Floris al filosofo Cacciari su terrorismo, Isis e Islam*, 29 marzo 2016 <https://www.la7.it/dimartedi/video/lintervista-di-floris-al-filosofo-cacciari-su-terrorismo-isis-e-islam-30-03-2016-179088> (tra i minuti 2 e 4). Sicumera mediatica a parte, viene al grande pubblico italiano veicolata una visione contraddittoria rispetto alle condizioni effettive della ricerca (cfr. Kepel, 2015, ove tra l'altro si legge una estremamente analitica ricostruzione della personalità di Amedy Coulibaly, l'attentatore del supermercato Kosher di Parigi e la figura ideologicamente più interessante di quella giornata: 288-345). L'importanza dell'islam salafita nel creare le condizioni di una più o meno rapida (a volte estremamente rapida) radicalizzazione, è sottolineata da Fahrhad Khosrokhavar: "Les salafistes ne sont pas Jihadistes mais prônent une version exclusiviste de l'islam qui contribue à désocialiser les jeunes en introduisant un fossé infranchissable entre le croyant et le non-croyant: le vrai musulman, assidu dans sa pratique religieuse et le faux musulman, laxiste et peu respectueux des interdits religieux" (Khosrokhavar, 2016). Dello stesso autore è di grande importanza, sulla connessione tra azione militante e sacrificio della vita, Khosrokhavar 2003.

che vengono a contatto con tale realtà sono suscettibili di una radicalizzazione che può avvenire in tempi assai brevi e nelle forme più estreme. È quello che Kepel ha definito, nel suo più recente libro, come «Jihadisme d'atmosphère» (Kepel, 2021). Alla struttura organizzata e piramidale di Al-Qaeda e all'iniziativa territoriale e militare dell'Isis, si sarebbe sostituita una forma molecolare di penetrazione e di propaganda ideologica, destinata a produrre atti di micro-terrorismo diffuso. Come osserva Bernard Rougier nell'introdurre la nuova edizione dei *Territoires conquis*, nella più recente serie di attentati (che di norma suscitano una limitata emozione, al di là dei confini della Francia) "c'è qualcosa di inedito" (Bourgier, 2021: 7).

Non vedere dunque la connessione tra ecosistema islamista, violenza di criminalità diffusa (soprattutto giovanile, all'apparenza 'comune' ma la cui origine familistico-clanica e territoriale appare evidente: cfr. Berger, 2019), e gli atti infine di vero e proprio terrorismo, comporta - secondo giudizi di origine diversa ma convergenti²² - conseguenze non controllabili per la sopravvivenza stessa della Francia, nel senso più elementare: quello della continuità con la sua stessa storia. Rispetto a questa fondamentale esigenza, una visione astrattamente *droits-de-l'hommiste* (l'ironico neologismo è corrente oggi nella pubblicistica francese) appare un'opzione se forse ideologicamente immacolata, non priva di rischi - a dire poco - in prospettiva futura²³.

²² Si può ricordare la posizione assunta da Manuel Valls, già primo ministro socialista nel corso del quinquennio di François Hollande, che si è espresso a favore di una "interdiction du salafisme" e della possibilità di "rétention administrative des 'fichés S' les plus dangereux". Come si vede siamo al cuore del tema oggetto di questo articolo, il rapporto tra libertà e sicurezza nelle società democratiche, con specifica attenzione al caso francese, che per ragioni storiche e legate alla dolorosa cronaca di questi anni, costituisce un modello paradigmatico. È da notare che nonostante Valls (il quale proprio per dissensi su questi temi aveva lasciato il Partito socialista) fosse allora apparentato al gruppo parlamentare de *La République en marche*, numerosi eletti *macronistes* si sono pubblicamente dissociati dalle sue dichiarazioni, al fine in particolare di "disqualifier la proposition de l'ancien premier ministre visant à interdire le salafisme". Non tutti però: "Manuel Valls a une vraie expertise sur le sujet", ha sostenuto ad esempio il deputato di Parigi Sylvain Maillard, dicendosi "totalmente d'accordo" su quella misura precisa: "Je pense qu'il faut savoir nommer nos adversaires et le salafisme est notre adversaire" (*Terrorisme : la majorité s'oppose à de nouvelles mesures sécuritaires* in «Le Monde», 27 marzo 2018). Sull'importanza di riconoscere et nommer l'ennemi, con particolare riferimento al pensiero di Raymond Aron, mi permetto di rimandare a Tesini 2018.

²³ André Gerin, per lunghi anni député-maire (comunista) del comune di Venissieux, sulla base anche di un'esperienza amministrativa di frontiera, lo dice in termini espliciti: «Il est grand temps de sortir de l'angelisme coupable qui oppose

E dunque, può darsi che ci sia una qualche esagerazione nella alternativa posta da Bentham e citata nella prima parte del presente articolo, secondo cui tra le ragioni della libertà (e di un astratto egualitarismo giuridico) e quelle della sicurezza, quando si è alle strette e come di fronte al rischio della sopravvivenza, “non bisogna esitare un momento”. Al di là del tono radicale di questa affermazione, pare tuttavia lecito ritenere che alla luce della situazione attuale, l’oscillazione del pendolo verso una concezione dei diritti che rischia a volte di essere dogmatica, possa pregiudicare esigenze essenziali. E che – per riprendere e parafrasare l’altro aforisma citato in parallelo nell’avviare questa nostra riflessione, quello attribuito a Benjamin Franklin – rinunciando a pensare le ragioni (e le condizioni) della sicurezza, rischiamo di perdere la stessa libertà.

BIBLIOGRAFIA

- Bensoussan, G. (sous la direction de) (2017), *Une France soumise. Les voix du refus*, préface de É. Badinter, Albin Michel, Parigi.
- Bentham, J. (1843), *Principles of the Civil Code*, parte 1, capitolo 11; versione digitalizzata de *The Works of Jeremy Bentham*, OLL - Online Library of Liberty.
- Berger M. (2019), *Sur la violence gratuite en France. Adolescents hyper-violents, témoignages et analyse*, L’Artilleur, Parigi.
- Brenner E. (pseudonimo di Bensoussan G.) (sous la direction de) (2015; prima ediz.: 2002), *Les territoires perdus de la République*. 3e édition revue et augmentée, collection Pluriel, Parigi.
- De Luca, S. (2014), *Berlin, Isaiah* in *Enciclopedia machiavelliana*, Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma.
- Kepel G. (avec A. Jardin) (2015), *Terreur sur l’Hexagone. Genèse du djihad français*, Gallimard, Parigi.
- Id. (2017), *Le procès Merah, une radiographie de la contre-société salafiste*, in «Le Figaro», 26 ottobre.
- Id. (2021), *Le prophète et la pandémie. Du Moyen-Orient au jihadisme d’atmosphère*, Gallimard, Parigi.
- Le Goff J. (2016), *Sécurité et liberté: sœurs ennemies?*, in «Esprit», février (disponibile online).
- Khosrokhavar F. (2003), *Les nouveaux martyrs d’Allah*, Flammarion, Parigi.
- Id. (2016), *Qui sont les jeunes Jihadistes français?*, in «Rhizome» (disponibile online sul sito cairn.info).
- Rials, S. (présentée par) (1988), *La déclaration des droits de l’homme et du citoyen*, Hachette, Parigi.

sécurité et liberté» (cfr. Bensoussan, 2017:118); è da notare che tali pubbliche prese di posizione hanno valso a Gerin difficoltà con il suo partito e l’esclusione dalla ricandidatura parlamentare.

-
- Rioux, J.-P., J.-F. Sirinelli (sous la direction de) (1999), *La France d'un siècle à l'autre. 1914-2000*, Hachette, Parigi.
- Rougier, B. (Sous la direction de) (2021), *Les territoires conquis de l'islamisme*, Presses Universitaires de France, Parigi.
- Tesini, M. (2008), *Negazione dell'autorità e paradossi della libertà: Proudhon e il coup d'Etat*, in N. Antonetti (a cura di) *Libertà e autorità nelle democrazie contemporanee*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Id. (2018) *Grandeur e decadenza: percezione e autopercezione della Francia, dalla Grande Nation all'identité malheureuse*, in A. Campi, S. De Luca, F. Tuccari, *Nazione e nazionalismi. Teorie, interpretazioni, sfide attuali. Atti del convegno svoltosi (Perugia, 15-17 settembre 2016)*. vol. 1, pp. 199-212, Historica Edizioni.
- Wittes, B. (2015) *Ben Franklin's Famous 'Liberty, Safety' Quote Lost Its Context In 21st Century*, <https://www.npr.org/2015/03/02/390245038/ben-franklins-famous-liberty-safety-quote-lost-its-context-in-21st-century?t=1626856862124>

MARCUS HIBBELN*

ESCAPIST FREEDOM: THE ANTHROPOCENE, ESCAPE THEORY, AND THE PERSISTENCE OF NON-FREEDOM

42

ABSTRACT: Why has human freedom, increasingly defined in plural subjectivities, been continuously unable to confront its antithesis of non-freedom? Classical debates on liberty theorized exit as various attempts to reclaim freedom, epitomized by Rousseau's return to the natural self. This precipitated a shift from autonomous to authentic notions of freedom, yet exit is both non-viable and essential in the 21st century as a response to the Anthropocene's suicidal logic of non-freedom. This essay attempts to address responses to the global paradox of non-freedom by theorizing a set of disparate efforts to engage institutions of non-freedom, which I term 'escapist freedom'. Escapist freedom is individual, focused on the generation of meaning, and has a contentious relationship to liberal democracy.

KEYWORDS: freedom, state of nature, escape theory, Anthropocene, Rousseau.

TABLE OF CONTENTS: 1. Introduction: The Paradox of Modern Freedom. 2. Freedom and Non-Freedom: The Case for Abstraction. 3. Autonomous to Authentic Freedom: Rousseau, Exit, and the State of Nature. 4. Escape Theory: Contemporary Expressions and Challenges. 5. Concluding Remarks: Escapist Freedom, Democracy, and the Future of Plural Politics. A

1. Introduction: The Paradox of Modern Freedom

We have become more free than we have ever been,
yet we remain increasingly unfree in obvious ways.¹

How is this possible? In the thirty years since the conclusion of the Cold War, liberal democracy has become the single prevailing narrative of good governance. Kant associated this with perpetual peace, and along with the discrediting of other governing ideologies, representative democracy has motivated the liberation, enfranchisement, and empowerment of billions worldwide. This

* Marcus Hibbeln is a graduate student in the Department of Cultural, Literary, and Postcolonial Studies at the University of London's School of Oriental and African Studies (SOAS).

hibbelnma@gmail.com

The author wishes to thank Sgianach Hindhaugh and Sebastian LeMoncheck for graciously reading his drafts and patiently providing their thoughts.

¹ I acknowledge this claim to be a grand one, though I intend to demonstrate it as best I can. With the conviction that this claim has important resonance in the world, and in the belief that social scientists should ask questions relevant for students, artists, and the general public, I invite the reader to engage this claim within their own lives and fields of experience, and to prove me wrong.

legacy of the Enlightenment desire for ethical self-determination is at the heart of the modern drive to pluralize subjectivities – citizenship, morality and ethics, and identity, and political representation. Continuously seeking renewed freedom in order to actualize this goal is of enormous historical significance; this constant renewal of democratic values leads Amartya Sen to label freedom as “the most important motif of written accounts of human history of these two hundred and fifty years” (Sen 2000, 3). Yet stabilizing these subjectivities and the freedoms from which they derive has been marred with failure in a visible sense. Totalitarian states around the world continue to defy international law and violate their people’s basic human rights as liberal democracies empower these authoritarians and themselves retain their colonial practices of unilateral intervention without reproach. The dream of perpetual peace from a democratic world order is as unlikely today as it was in Kant’s day.

Beyond a map of the world and an ideological yardstick, can we verify the claim that increasing liberty cannot account for the persistence of non-liberty? Empirical efforts to measure democratic quality try to, and provide convincing evidence that liberty is a relative, uneven phenomenon within the uniform non-freedom of global humanity. Certainly, some peoples of the world are more free than others, in terms of human rights, treatment of women and minority groups, autonomy of the press, life expectancy, wealth and resource possession, levels of representation in governance, and much more. But within these uneven contours, the loudest voices cry out: “why are we still protesting?” And they sound from the places that best secure freedom of expression: the world’s largest democracies in India, the United States, and much of Western Europe. The post-John Rawls conviction that we need only address inequalities within a legitimate political order to create just societies is within its death throes and has been gasping for quite some time. While the speed of technology, societal change, and the pace of life continue to accelerate exponentially, the democratic process – the organizing principle for modern legal and ethical interaction – has not (Rosa 2010, 71). Societies that dub themselves the most free seem to increasingly agree that the democratic process simply cannot keep pace with the changing world around it to create new freedoms and maintain existing liberties.

In a global, trans-humanistic sense then, can anyone escape the constricting reality of non-freedom? The impending disaster of

climate change, the ultimate paradox of non-freedom derived from increased freedom, offers a suicidal logic that we cannot. As Dipesh Chakrabarty argued, our destructive Anthropocene reality collapses the divisions between natural history and human history as it implicates modernist teleologies of progressive liberation in our collective destruction (Chakrabarty 2009, 201). Chakrabarty, Timothy Mitchell, and many others note that the increased freedoms of the modern era have been carbon intensive.² Reliance on a growing command of finite resources has empowered past philosophers of freedom to argue that humans could exit man-made systems of injustice and oppression to better secure freedom and liberty. These aspirations continue to prove incomplete, particularly as we become aware of the human and non-human toll of progressive attempts to secure freedom. Zoe Todd and Heather Davis argue in this sense that we must date the Anthropocene from 1610 rather than 1964, as freedom's increasing possibility within modernity came from the decimation of much of the world's population, as well as the exploitation of its resources (Todd & Davis 2017, 761-762). Not only, they remind us, have we failed to escape the spectre of non-freedom, we have failed to escape our natural limits therein by believing our fate to be separate from the world around us.

This essay attempts to address this global paradox of non-freedom by theorizing a set of disparate efforts to exit institutions of non-freedom, which I term escape theory. Classical discourses on exit centred around efforts to canonize natural law within civil society, most famously outlined by Rousseau as a metaphorical escape to the state of nature. However, Rousseau's notion of exit departed from previous understandings of nature as it was both autonomous and authentic, beginning a drive to pluralize notions of freedom; rather than being free in accordance with our autonomous *nature*, we strive to live in line within our authentic *natures*. This was one of many tasks that promised to make us more free, yet the possibility of exit to political, intellectual, economic, and personal freedom is increasingly unviable and is a largely insufficient term to address this concept, despite a worldwide sense of heightened urgency. Within freedom's local unevenness and its uniform global shadow of non-freedom, I define escapist freedom as an expansive theory of exit within a humanistic framework: it is a wholly individual process, ordered by a focus on the generation of meaning rather than preoccupation with

² See Mitchell's 2012 *Carbon Democracy*.

causation, and maintains an ambivalent relationship to liberal democracy. Moreover, it is a process of movement from constraints to goals which, even if accomplished, suggests that being free may be an inherently fleeting experience.

2. Freedom and Non-Freedom: The Case for Abstraction

"I have never believed in freedom as an ideal."

Aeya Haddou

Let us briefly parse contemporary terminologies of freedom to approach the persistent spectre of non-freedom. Our late-modern reality is characterized by a mistrust in ideals of freedom, both as guaranteed by institutions and as existing abstractly. This relates intimately to desires for escape, as today's freedom is based on a capacity to live life free of oppression as dictated by one's cultural origins and 'natural' disposition (authentic freedom), which are at once fulfilled and unfulfilled at present.

Authentic freedom and its mistrust of universals is bound up in the previous notion of autonomous freedom, or the ability to give ourselves laws based on a singular, shared sense of Neoplatonic nature. The shift to authentic freedom has generally been a productive process of distinguishing abstract freedom from the value we attribute to it, specifically through engaging the realities of unequal material distribution. Take, for instance, the work of Philippe Van Parijs, a principal advocate of authentic freedom in his arguments for universal living wage to create socially guaranteed infrastructure that allows for freedom (Van Parijs, 1995). Accelerationists Nick Srnicek and Alex Williams agree and declare that freedom exists in principle but cannot come from any *a priori* definition (Srnicek & Williams 2015, 94). Any universal, they claim, must serve as a placeholder for particulars that come to occupy it to avoid being totalitarian. Chakrabarty summarizes this notion in his claim that:

"...freedom has, of course, meant many different things at different time, ranging from ideas of human and citizens' rights to those of decolonization and self-rule. Freedom, one could say, is a blanket category for diverse imaginations of human autonomy and sovereignty" (Chakrabarty 2009, 208).

Chakrabarty's authentic freedom is a culturally contingent principle derived from a real or desired basis of self-governance which has no universal character other than its name. His association of freedom with political autonomy captures the need to talk about freedom insofar as it is something we all desire, while simultaneously emphasizing its experiential quality. Obviously, it reminds us that we are not free: the struggle to decolonize the world and to achieve the political fulfilment of authentic freedom has yet to be realized. As Tuck and Yang argue in their eponymous article, decolonization is not a metaphor and cannot stand in for anything other than the return of stolen land to its original owners. Conceiving of freedom beyond the political and liberation beyond land repatriation, they believe, is nothing short of a failure to be free (Tuck & Yang 2012). To the contrary, however, as late moderns we conceptualize freedom in increasingly expansive terms independent from material reality, yet see them inexorably situated within the global grip of capitalist realism.³ Besides the potent need to account for political liberty within a singular political idealism, any universal treatment of freedom must also account for individual realities. It must offer metaphorical and non-material salience; as whips and chains have become increasingly subliminal, impediments to liberty are not always codified in a structure that offers combative political voice to those it subjects. While this still implies an exterior party subjugating another agent, individuals within this reality are often said to be impediments to their own freedom through internalizing oppressive realities.⁴ Again, this suggests the excruciating difficulty in, and the need to, reconceptualize freedom today as we realize that we are, all of us, very unfree.

So let us recognize the universal importance of freedom in the form of individual self-governance and obedience to personal moral injunction by highlighting the reality of movement from constraints to goals that is freedom. Gerald MacCallum Jr. offers the following model of reductionist freedom:

Freedom = "x is (is not) free from y to do (not do, become, not become) z" (MacCallum 1967, 314).

³ Though others used it before he, Mark Fisher coins the term in *Capitalist Realism*: "it is easier to imagine the end of the world than it is to imagine an alternative to capitalism" (Fisher 2009, 2).

⁴ Countless salient theories emerge there, with Marx's notion of false consciousness (being alienated from oneself and one's class identity) remaining the most famous example.

MacCallum's claim is bold, but not unfounded. His work proceeds from Isaiah Berlin's 1957 paper "Two Concepts of Freedom", the standard reference point for theoretical discussions of freedom and liberty (Berlin 1997, 191). Here, Berlin defines historical understandings of being free as either negative or positive freedom. Negative freedom is an account that emphasizes the freedom *from* interference, while positive freedom, on the other hand, implies the freedom *to* do something or *to* become something. Yet MacCallum rejects this distinction between on the grounds that the difference between positive and negative liberty was never made clear enough and debate about classification within this system has drawn attention away from the particular differences between societal concepts of liberation (MacCallum 1967, 312). To that end, MacCallum revises Berlin's dualistic model into a single narrative of freedom as an exercise concept and the unitary movement of an agent *from* a constraint *to* a goal.⁵ One must, MacCallum believes, "regard freedom as always one and the same triadic relation, but recognize that various contending parties disagree with each other in what they understand to be the ranges of the term variables" (MacCallum 1967, 312).

MacCallum's claim is huge, so what is at stake? He reminds us that divisive disagreements on what it means to be free, both historically and within dogmatic contemporary politics, engage each other's ideologies and not the reality of non-freedom. Rousseau believed that accounting for non-freedom was an inexorable part of developing modern society, the difficulty of which is a classic paradox articulated by early sociologists who noted that modern society was becoming increasingly interdependent, inescapably so.⁶ However, despite the need for increased social regulation, society is liberal and individual with a minimal moral ethical code (Rosa 2010, 74). On the one hand is the deep state and its categorial imperatives of positive freedom (social democracy) that promise to do right by us this time; on the other are reductive accounts of negative liberty from all forms of interference (American libertarianism) that exist only hypocritically. Each one operates with a claim of authentic alignment with an autonomous human nature, each considers the other antithetical, and

⁵ Exercise and opportunity concepts are a product of Charles Taylor's revision of Berlin in "What's Wrong with Negative Liberty?"

⁶ Simmel, Durkheim, and Weber.

each culminates respectively in totalitarian expressions of non-freedom.

Conceptualizing freedom as MacCallum defines it allows us to attend to the legal, moral, and ethical particularities of being free. It suggests to that freedom is, as it has been, an incomplete series of escapes to fulfilment that can neither be expressed ‘naturally’ nor in a political artifice. In this way it unpacks the semantic complexity of ‘being free’ in the English language, which uses both ‘freedom’ and ‘liberty’.⁷ Though most contemporary thinkers use them interchangeably, Hannah Arendt did not and her work offers several crucial distinctions to understand the idea of ‘being free’ between its collective, personal, and objective senses (Arendt 1961; 1965). For Arendt, liberation is negative (liberation from) while positive freedom transcends a successful act of liberation (Pitkin 1988, 523). Overall, freedom is a more external and subjective notion than liberty, which remains a negative act concerned with causation. Freedom is about creating – expansively embracing the psyche, the ‘state of nature’, and the world of inanimate objects to express itself in the realm of the political – while liberty is a material notion, a plural, piecemeal creation.⁸ Arendt clarifies that freedom is pointless unless it is expressed politically. Such expression tries to guarantee a future capacity for being creative and imaginative by creating within a set of borders legally defined civil liberties and the space for an understanding of freedom as psychological, intrapersonal, and spatial (all of which liberty is not).

3. Autonomous to Authentic Freedom: Rousseau, Exit, and the State of Nature

“L’homme est né libre, et partout il est dans les fers”⁹

Jean-Jacques Rousseau

Among political theorists Jean-Jacques Rousseau was the most embracing advocate of absolute liberty. His work is most famous for two concepts – the state of nature embodied in *le bon sauvage* and the

⁷ Liberty derives from the Latin *libertus* by way of the French *liberté*, while freedom comes from the German *Freiheit*.

⁸ To place this in our prior model, liberty defines *y* (the constraint, causally derived from reality) while freedom defines *z* (the goal, metaphorically generated meaning).

⁹ Man is born free, and everywhere he is in chains; (Rousseau 1988, 85).

ideal political society of *le contracte sociale*—knit together by a series of exits to a freedom consonant with obeying individual moral injunctions. Any student would agree that these are Rousseau's greatest achievements but would just as quickly dismiss their impossibility. My desire, therefore, is not to argue for the soundness of Rousseau's claims but rather to emphasize the fact that his corpus is undone by the richness of its themes. Specifically, it develops and problematizes the notion of exit, which is unable to assess Rousseau's attempt to create the broadest definition of being free within a polity. By Berlin's reckoning Rousseau made such a complete attempt to canonize absolute freedom that his theory became authoritarian. Arguing that absolute freedom and absolute control were two sides of the same coin, the self-proclaimed greatest advocate of liberty became its greatest opponent (Berlin 2014, 33). Between these extremes is a series of escapes from political society to natural liberty, with nature itself acting as an infinite series of exits. Within these absolutes, I believe we can parse a more comprehensive theory of freedom as escape to capture Rousseau's metaphorical exploration of freedom's perfectability, or man's duty to be moral within an immoral society.

Conceptions of liberty and their guarantors, Rousseau argues, must be canonized in a civil society or any future freedom is meaningless. Yet it is because of civil society that we observe gross inequality amongst subjects who largely follow arbitrary directives not overseen by rule of law; in short, it is civilized man who is not free. So why do we follow laws we hate? (Rejali 2018) Rousseau is principally concerned with engaging the artificial nature of society, which he understands to be unfree and unequal because it is disconnected from a genuine free selfhood. But the exact identity of his unfree subject becomes more complicated. Who is Rousseau referring to when he conceptualizes non-freedom in modern society as 'slavery'? Here, Rousseau's political theory becomes entangled in his literary pretensions: *On Social Contract* specifically addresses all of humanity, but specifically addresses the 'masters' of its equally weighty second line, rather than individuals in literal chains.¹⁰ Regarding masters, presumably 'civilized man', Rousseau famously argues that you

¹⁰ I am speaking of *On Social Contract and The Second Discourse on Inequality*. In articulating this, Paul de Man reminds us that Rousseau's political corpus should not be read outside of a focus on his novels. While I focus specifically on Rousseau's political writings I want to emphasize the necessity of taking on Rousseau as a literary figure as well as a political philosopher, as the two are inseparable.

The line referenced is "anyone who thinks himself the master of others is no less a slave than they" (Rousseau 1988, 85).

follow laws you hate because you do not know yourself—you have lost yourself, and are a stranger, an alien, to YOU. This notion foregrounds his discussion of inequality in civil society as related to one's primitive state of nature but, as Jimmy Klausen argues, advocates cultural primitivism through the development of counter-primitivism and thus articulates an account of 'fugitive freedom', freedom in flight, alongside primitive freedom (Klausen 2014).

Rousseau invokes slavery as a central rhetorical device in all of his works, yet rarely acknowledged race-based slavery and seemed ignorance of the trans-Atlantic slave trade. This is both a compelling and short-sighted critique of his work: why should we read a philosopher of freedom who barely acknowledges the grossest excesses of pre-revolution Europe's chief institution of non-freedom?¹¹ Furthermore, it complicates reading 'exit' into a primitive state of nature. To that end, Klausen offers an ambitious account of what he terms Rousseau's 'fugitive freedom' based on counterprimitivism, which tests and problematizes the typical understanding of exit from institutions of non-freedom. For Klausen, exit is central to Rousseau's work as it grounds the philosopher's discourses of freedom within the realm of imperial studies, highlights the continuous relevance of Rousseauian theory for non-white thinkers, and underscores Rousseau's ambivalence regarding freedom's relationship to morality (Klausen 2014). Yet *Fugitive Rousseau* claims that exit theory itself is an insufficient means to understand Rousseau's more nimble treatment of escape, itself interwoven with discussions of autonomy, nature, and civil society. Modern exit theory developed within an institutional framework, specifically late-Fordist economics; its creator Albert Hirschman defined it as a means of voicing one's discontent in:

“...the capacity for individual consumers to take advantage of competition among business firms by moving—sometimes reluctantly, sometimes gladly—from one firm to another in response to a relative, perceived, or real decline in the original firm's products or services” (Hirschman 1970, 3-5 & 21-29).

Hirschman's exit theory is an institutional model that accounts for liberties, benefits, and relations, but is built on two assumptions that make it unsuitable to understand freedom as exit. Firstly, it places exit within a consumerist framework to equate it with voice: we exit a firm

¹¹ While Klausen, Simpson, and Gordon & Roberts are among the most important Rousseau scholars to dispute this, Sala-Molins, Buck-Morss, Miller, and many others advance this particular reading of Rousseau.

to voice our displeasure when we cannot achieve our goals otherwise. Second, it cannot treat even a physical notion of 'nature' and attempts only to define non-firm space as "tribal" (Hirschman 1978, 90). Rousseau, his chosen political antecedent, instead envisions nature as a temporally ambiguous reality that is both distinct from and compatible with civil society. Rousseau imagines four stages of human developmental progression defined in terms of changing moral engagement and increased societal interdependence: (Klausen 2014)

- A legitimate asocial independence.
- A legitimate social independence.
- Illegitimate social dependence.
- Legitimate social interdependence.

Within this model, the first and second parts comprise the formal state of nature while the advent of private property, with an utterance of the phrase "this is mine", begins civilization proper in the third and fourth stages. We live in the third stage, Rousseau argues, and must acquire moral freedom through interdependence within civil society (the fourth stage) in order to create true freedom. In this way, the natural state is a cultural primitivist ideal to counter the increasingly denatured reality of civil society, not some sort of regressive endpoint. *The Second Discourse* clarifies that we cannot go back to the garden (Rousseau 1988, 87). The Rousseauian state of nature means being fully in tune with oneself, "having all one's strength constantly at one's disposal... always being prepared for every event... always carrying one's own self... with him". (Rousseau 1988, 12). But understanding and affecting one's natural state must accompany engagement with society's shortcomings, because to be civilized is to be both free and unfree. Moral perfectability is impossible in the state of nature because primitive man does not know sin.

For Rousseau then, whose work on political freedom has defined much of the European and worldwide canon, being free was bound up in a state of nature lost in humanity's civilizational progression. Yet it was a temporal, rather than a spatial, condition which he argued was indeed compatible with higher forms of political organization and, specifically, with meaningful moral fulfilment even in an imperfect, unjust society. This precipitated a collapse of the distinction between autonomous and authentic freedom, endearing Rousseau's work to everyone from Caribbean Marxists thinkers to the Nazis. Rousseau largely rephrases classic notion of autonomous freedom, but with a caveat: by defining our nature as a metaphysical standard to

counteract the progressive denaturing of society, those who are unfree can define for themselves a means to seek liberation. The *natures* within which one can be free are both the conditions and objects of rebellion, moral action and political organization alike.

4. Escape Theory: Contemporary Expressions and Challenges

Exit is, simply put, thusly a variety of escapes to recapture or invent *liberté* by defining and actualizing a 'natural' state of being. We might define a theory of escapist freedom as distinguished from exit theory by three qualities:

1. *Escapist freedom is a wholly individual process.*

In seeking resonance of cultural and psychological authenticity, the most troubling variable of MacCallum's model is the identity of the free agent (*x*). Who is seeking freedom? And does the denial of individual freedom threaten others identified with this authenticity? While an interpersonal, political voice is implicit with exit, escape is at heart a personal and intrapersonal act. To properly define constraints and goals as the meanings of escapist freedom, context is never interchangeable, through the equation is always the same. This raises the question of political/communal organization which Rousseau also articulates, if only as a basis for his social contract: a link of absolute liberty between an individual and society where each person alienates their freedom completely to the state so that all remain as free as before.¹²

2. *Escapist freedom is preoccupied with the creation of meaning rather than the significance of causation.*

We arrived at exit theory as a means of explaining Rousseau's attempt to reclaim liberty, yet Klausen departs from it because exit is not always available as an opportunity to voice one's needs in oppressive situations. We should emphasize an agent's movement from constraints to goals, an unimpeded motion, as central to any reductive notion of freedom. Yet we should also understand these aspirations as frequently impossible in and of themselves, which further hinders using communal manifestations as a litmus test. So how can we account for any sort of escape? Most generative notions

¹² The state, for Rousseau, is a common 'me', a series of competing interests and egos that share authority based on a resonant collective nature. This is essentially a reprisal of Greek direct democracy, and is generally understood to function only on a small scale amongst homogenous individuals with abundant leisure time.

of freedom develop from atemporal origins (an idealized past) or an inaccessible area (a lost homeland), thusly escape is the pursuit of subjectivity, not necessarily a pursuit of the natural circumstances which create these perspectives. Escape is about moving, not necessarily about moving to a better option. Furthermore, the successful embracing of subjectivity does not necessarily imply a grasp of reproductive certainty. Freedom, Adorno wrote, is experiential and cannot be bound up in as a cultural norm.

3. *Escapist freedom implies an ambivalent relationship with liberal democracy.*

The question of politics looms large for us: if I can move between constraints and goals to creatively generate meaning and obey my own moral injunctions, can others do so as well? What does this look like within a democratic political structure defined by consensus, identity, and boundaries? Freedom, in both exit and escape, strives to be political; Arendt argues for the public and external nature of freedom in the sense that this expression offers the chance to maximize individual creativity, imagination, and generation of meaning (Arendt, 1961). Yet this sort of escapist freedom seems incompatible with the modern specificity of constitutional democracy and, more so, with the global constraints of capitalist realism. Ironically, this pre-empts the need for a theory of escape, as the idea of exit to a location outside of any firm or to a non-ideologically homogenous firm has already been compromised.

In order to engage global institutions of non-freedom regimented by late-capitalism, can escapist freedom's struggle for meaning in an individual sense create resonant political spaces that challenge the global liberal order? Zoe Todd and Heather Davis believe it can, and their 2017 article "On the Importance of a Date" critiques the global climate crisis by developing a narrative of intellectual and political escape from Western hegemony. Rather than questioning the conclusion of the climate crisis, they seek to reconceptualize the notion of the Anthropocene, arguing that its typical dating "misses a valuable opportunity for evaluating the concept and opening it up beyond its current Eurocentric framework" (Todd & Davis 2017, 763). Building upon the earlier work of Lewis and Maslin, "On the Importance" argues that the Anthropocene ought to be dated from 1610 rather than 1964, as human freedom has facilitated our species' role as geological forces through direct assaults on the planet and on its biological inhabitants far earlier than is commonly recognized. Anthropocentrism, the authors claim, allies itself with Western

colonial prejudices in its implicit claim that all humans are equally responsible for destroying the planet and in its refusal to acknowledge the destruction of indigenous subjectivities and lands that has accompanied ecological violence.¹³ This constitutes a deleterious claim to universalism that has defined Anthropocentrism since its debut in Crutzen and Stoermer's proposed noösphere: a teleological notion of the earth's development removed from the biosphere and geosphere (Todd & Davis 2017, 768).¹⁴

Proceeding from this false claim to universalism and its erasures of indigenous philosophies and indigenous peoples, Todd and Davis articulate twin correctives to the Anthropocene through an expanded consideration of indigenous philosophies and the provisioning of indigenous self-governance and reparations for descendants of enslaved peoples. This, they argue, will provide an increased ability for indigenous peoples to practice a resilience of "tending... to relations, to kin, to life, longing, and care" in response to biological and geological violence, and thusly reckon with the many challenges of Anthropocentrism (Todd & Davis 2017, 775). In its claim to universality, the Anthropocene's implication of 'global humanity' fails to recognize the ways in which indigenous people have dealt with apocalyptic conditions for centuries and retained an admirable sense of autonomy and freedom. Thusly, Todd and Davis offer an epistemological pluralism of the disaster and thus the possibility that varied escapes will culminate in a more significant ability to reckon both with the reality of global non-freedom and with the localized unevenness of liberty. These interconnected material and non-material notions of escape are a powerful statement of authentic freedom's ability to articulate unity in the face of adversity, but can pluralizing freedom as escapes to nature truly provide a meaningful response to the global reality of non-freedom?

Reading escape theory in "On the Importance" leaves us with a central question of whether liberal democracy is malleable enough to incorporate the pursuit of authentic notions of freedom into legality, which Elizabeth Povinelli argues is impossible. Rather than identifying with their colonizers under colonial domination,

¹³ The authors derive this conclusion from their central argument, that any definition of the Anthropocene should date from the Golden Spike in 1610 to account for the rise of worldwide colonialism and early capitalism.

¹⁴ Isolated from biosemantic realities, the idea of a noösphere arguably continues the Western intellectual division of thought from land, assumes that the biosphere is not a thinking substance, and privileges scientific methods of experimental research over indigenous philosophies tied to the land and ancestral origins.

indigenous peoples today are expected to identify with the (impossible) object of their self-identities within the multicultural state (Povinelli 2002, 6). Only through individuals 'being' the elusive object desired by state legalism and transporting pre-national meanings to the present in language and morals can the state be expected to nominally create 'authentic' native laws to grant indigenous peoples some patronizing modicum of liberty. While it is indeed debatable, most might agree that democracy cannot meet this challenge quickly enough, if it can at all. This shortcoming of democratic liberalism serves to bring out Todd and Davis' call for expanded understandings of relations to the non-human:

"Our truth, not only Anishnaabe and Haudenosaunee people but in a majority of indigenous societies, conceives that we (humans) are made from the land; our flesh is literally an extension of soil" (Todd & Davis 2017, 769; Watts 2013).

Vanessa Watts, quoted by Todd and Davis, reprises the clarity that humanity's global state of non-freedom has collapsed divisions between human and natural history in much of the modern world, yet fails to clarify how this allows us to best engage global non-freedom. It is unclear how expressions of authenticity, solidarity, and unity will resist liberal democracy at large, as they can neither supplant it nor carve out space within it. Furthermore, they are dependent on extraordinary calls for decolonization that are unrealistic to expect of liberal democracies, who resist granting even their own taxpaying citizens minimal sets of reforms. Without another institutional alternative, the escape to subjectivities casts Povinelli's curse of self-articulation upon the oppressed, hazarding an apolitical pursuit of increasingly atomized self-identity that eschews the universal in favour of a non-substitutable particular. This, of course, is no freedom at all. Building senses of solidarity around these acts is particularly difficult; in conceiving of thought and land as integral to one another, we cannot simply imagine two such philosophies as interchangeable with one another beyond their shared resistance to certain forms of power, any more than we should regards the lands each one prizes as interchangeable as well. The sort of folk politics described by Todd and Davis are an abstraction of indigenous relations that prizes the voluntarist and organic over the institutional, but ultimately offers a singular, unsatisfying notion of how victims of modernity can be free, which threatens to reprise a new notion of autonomous freedom.

5. Concluding Remarks: Escapist Freedom, Democracy, and the Future of Pluralistic Politics

There are, at present, a dizzying array of attempts to define human freedom as anything but universal. Together they constitute a progressive shift from autonomous freedom to authentic freedom, which we should understand within a triadic model of an agent's movement from constraints to goals. Defined in this way, the exercise of freedom strives to build new communal consensus through exit, while the persistence of non-freedom over the last 250 years challenges us to recognize that the world, its people, and its non-human inhabitants all remain unfree. To this end I have proposed a notion of escapist freedom to account for the increasingly important, if unattainable, reality of exit. Freedom as escape is a wholly individual process defined by its focus on the generation of meaning rather than preoccupation with causation, and it maintains an ambivalent relationship to liberal democracy. Indeed, can escapist freedom's struggle for meaning in an individual sense create resonant political spaces that challenge the global liberal order?

The greatest conundrum inherent in our reality of authentic freedom is the integration of plural subjectivities beyond the scope of democratic political systems. Escapist freedom fits comfortably as both a symptom and a cause of democracy's increasingly reality. Creating consensus, identity, understanding, and recognition—organizing principles of democracy—are homogenizing processes that defy our propensity to engage in various sorts of escape, yet heterogeneity is a necessary product of freedom and liberty. As Sheldon Wolin reminds us, “politics centers around the unmasking of various disguises of oppression” and thusly, the pursuit of democratic politics is to establish cultural boundaries within which oppression and opposition disappear (Wolin 1994, 12). This has historically been the role of borders, which late modern conceptions of culture reject despite an insistence on boundaries in the purified forms of identity, culture, politics, and time. But while much has been made of pluralism's effect on democracy, it is worth asking how democratic means of organizing have influenced escapist freedom and its striving for political expression. Clearly, freedom as escape to particulars, context, and origins offers a useful means of survival and resilience but struggles to express communal aspirations coherently. If true democracy, for Wolin, is a passing rebellious moment that ought to be anything but a form of government, then true escapist freedom must

reckon with its reliance upon the global liberal democracy and the gripping totality of global non-freedom from which it seeks exit.

BIBLIOGRAPHY

- Arendt, H. (1965), *On Revolution*, Viking Press, New York.
- Arendt, H. (1961), *Between Past and Future*, World Press, Cleveland and New York.
- Berlin, I; Hardy, H. ed. (2002/2014), *Freedom and Its Betrayal*, Princeton University Press, Princeton and Oxford.
- Berlin, I; Hardy, H & Hausheer, R. ed. (1997), *The Proper Study of Mankind: An Anthology of Essays*, Farrar Straus and Giroux, New York.
- Chakrabarty, D. (2009), "The Climate of History: Four Theses", in "Critical Inquiry", Vol. 35, No. 2: 197-222.
- Davis, H., Todd, Z. (2017), "On the Importance of a Date, or Decolonizing the Anthropocene", in "ACME: An International E-Journal for Critical Geographies" 16(4): pp. 761-80.
- de Man, P. (1978), *Allegories of Reading: Figural Language in Rousseau, Nietzsche, Rilke, and Proust*, Yale University Press, New Haven and London.
- Gordon, J.A., Roberts, N. ed. (2015), *Creolizing Rousseau*, Rowman and Littlefield International, London and New York.
- Fisher, M. (2009), *Capitalist Realism: Is There No Alternative?* Zero Books, Winchester and Washington.
- Hirschman, A.O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge and London.
- Hirschman, A.O. (1978), "Exit, Voice, and the State", in "World Politics", Vol. 31, No. 1: 90-107
- Klausen, J.C. (2014), *Fugitive Rousseau: Slavery, Primitivism, and Political Freedom*, Fordham University Press, New York.
- MacCallum Jr, G.C. (1967), "Negative and Positive Freedom", in "The Philosophical Review", Vol. 76, No. 3: 312-334.
- Pitkin, H.F. (1988), "Are Freedom and Liberty Twins?", in "Political Theory" Vol. 16 No. 4: 523-552.
- Povinelli, E.A. (2002), *The Cunning of Recognition: Indigenous Alterities and the Making of Australian Multiculturalism*, Duke University Press, Durham and London,
- Rejali, D.M. (17 September 2018) "Rousseau and Modernity", in "Humanities 220: Modern European Humanities", Class Lecture at Reed College, Portland OR
- Rosa, H. (2010), *Alienation and Acceleration: Towards a Critical Theory of Late-Modern Temporality*, NSU Press, Copenhagen.

- Rousseau, J-J.; Ritter, A. & Bondanella J.C. ed.; Bondanella, J.C. trans. (1988), *Rousseau's Political Writings*, W.W. Norton & Company, New York and London.
- Sen, A. (2000), *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, New York.
- Simpson, M. (2006), *Rousseau's Theory of Freedom*, Continuum, New York and London.
- Srnicek, N. & Williams, A. (2015), *Inventing the Future*, Verso Books, London and New York.
- Tuck, E. & Yang, Y.W. (2012), "Decolonization is not a metaphor", in "Decolonization: Indigeneity, Education & Society" Vol I. No. I: 1-40.
- Van Parijs, P. (1995), *Real Freedom for All: What (If Anything) Can Justify Capitalism?*, Clarendon Press, Oxford.
- Wolin, S.S. (1994), "Fugitive Democracy", in "Constellations" Vol. I No. I: 11-25.

STEFANO DE LUCA*

LA DÉMOCRATIE EN INFOSPHÈRE UNA POLITICA NUOVA PER L'ERA DIGITALE

59

ABSTRACT: Luciano Floridi is regarded as one of the most important and internationally recognized authorities in the field of studies on the digital revolution and its consequences. Floridi developed a new area of research on "Philosophy of Information", which, as explained in his work *Il verde e il blu*, covers the area of politics. The aim of this essay is to reconstruct the network of ideas contained in Floridi's work, based on a new relationship-based philosophical paradigm. Based on this premise, the author aims to create a new political project in order to take advantage and control the transformations brought about by the digital revolution. This "social" project is based on the restoration of ethics, avoiding thinking along the lines of old ideologies and thus completing the previous "liberal" project, centered exclusively around individuals. The final part of this essay will address the compatibility of the two projects.

KEYWORDS: Luciano Floridi - Rivoluzione digitale - Democrazia - Centrisimo etico

SOMMARIO: 1. Idee che vorrebbero essere ingenue. 2. Rivoluzione digitale e paradigma relazionale. 3. Critica del liberalismo e progetto sociale. 4. Dal trust universale alla società del tempo libero. 5. La marketizzazione della politica. 6. Critica al direttismo. 7. Il manifesto per una governance del digitale. 8. Novità e difficoltà (da discutere).

1. Idee che vorrebbero essere ingenue

Quella di Luciano Floridi è una delle voci più importanti e influenti, a livello internazionale, nella riflessione sulla rivoluzione digitale e le sue dirompenti conseguenze. A lui si deve la nascita e lo sviluppo di una nuova area di ricerca, quella della filosofia dell'informazione, nonché la messa a punto di una serie di concetti innovativi, alcuni dei quali sono entrati nel più largo discorso pubblico, da "infosfera" a "iperstoria", passando per l'ormai notissimo "onlife". Quello di Floridi è certamente uno dei tentativi intellettualmente più ambiziosi di comprendere il mondo uscito dalla rivoluzione digitale, perché mirato a costruire una rete concettuale, una visione complessiva del nuovo habitat nel quale siamo immersi; in una parola, una filosofia adeguata

* Stefano De Luca è professore ordinario di Storia delle dottrine politiche e delegato del Rettore alla comunicazione presso l'Università degli studi di Napoli "Suor Orsola Benincasa".

stefano.deluca@unisob.na.it

al proprio tempo, che è quello delle società mature dell'informazione¹. Ecco perché a volte, leggendo i libri di Floridi (che certamente si iscrive nella tradizione analitica), viene alla mente il vecchio Hegel, il quale sosteneva che la filosofia è il proprio tempo appreso nell'elemento del pensiero. A differenza di Hegel, però, Floridi ritiene che compito della filosofia non sia soltanto quello di comprendere il mondo, ma anche quello di fornire strumenti per il suo governo. Nella sua versione migliore la filosofia, secondo lo studioso italiano, identifica e chiarisce i problemi fondamentali e individua, in modo per quanto possibile fattualmente corretto e logicamente coerente, le soluzioni migliori. Soluzioni che restano aperte alla discussione ragionevole e informata, perché i problemi che affronta la filosofia sono intrinsecamente aperti. Ma quando si parla di soluzioni volte a migliorare la società si entra inevitabilmente in quell'arena chiamata politica. E l'ultimo libro di Floridi, *Il verde e il blu* (Cortina, Milano, 2020) – una sorta di versione semplificata di *The Politics of Information*, l'ultimo volume della sua tetralogia filosofica, ancora in corso di stesura² – rappresenta questo approdo.

Un approdo che Floridi presenta come un ritorno, il ritorno all'ingenuità dopo un lungo viaggio in cui si è molto appreso. L'ingenuità che campeggia sin dal sottotitolo (*Idee ingenue per migliorare la politica*) non deve quindi trarre in inganno: non si tratta di idee ingenue nel senso di 'vuote' di esperienza e riflessione (come accade ad un neofita), ma nel senso "che ne sono state svuotate intenzionalmente, a posteriori, con disincanto, ma senza disappunto" (Floridi, 2020: 19). Questa "ingenuizzazione" – questo accantonamento consapevole della lezione machiavelliana (quella del *Principe*) e l'adozione 'laica' della lezione opposta (quella evangelica

¹ La 'maturità' di una società dell'informazione, secondo Floridi, non è tanto funzione del suo livello di sviluppo tecnologico, quanto delle aspettative dei suoi cittadini. È matura quella società in cui la presenza del digitale è 'presupposta' come quella dell'acqua potabile nelle abitazioni. È la società in cui "diamo per scontato di poter ordinare qualsiasi prodotto online, pagarlo digitalmente, scambiare ogni tipo di contenuto sul Web, formulare qualsiasi domanda e trovare informazioni di qualunque tipo, usufruire di servizi, mass-media e intrattenimenti digitali e così via, e tutto questo in ogni momento, in ogni luogo, in modo continuo, veloce e affidabile, senza soluzione di continuità e senza dover chiedere se sia possibile, o stupirsi che lo sia" (Floridi, 2020: 96-97).

² La tetralogia di Floridi sui fondamenti di una filosofia dell'informazione ha già visto l'uscita dei seguenti volumi, tutti presso Oxford University Press: *The Philosophy of Information* (2011), *The Ethics of Information* (2013) e *The Logic of Information. A Theory of Philosophy as Conceptual Design* (2019). Di quest'ultimo volume esiste una traduzione italiana parziale (*Pensare l'infosfera. La filosofia come design concettuale*, 2020, Cortina, Milano).

di Matteo 18,3)³ - è la strada, secondo Floridi, per recuperare la speranza o una qualche forma di utopia, di cui le nuove generazioni hanno bisogno per tornare a sentire il fascino della politica, a impegnarsi in essa e contribuire in tal modo a curare il 'malessere' delle nostre democrazie (un malessere rispetto al quale la terapia del direttismo è considerata non solo sbagliata, ma pericolosa). Tuttavia, come vedremo, quella di Floridi è un'utopia costellata di elementi realistici e sottesa da un certo pragmatismo di fondo.

Idee ingenuae significa anche idee "costruttive, non distruttive, e *super partes*, non partitiche o ideologiche" (Floridi, 2020: 18), a disposizione di chiunque voglia servirsene, in *open source*: qui si affaccia il tema del superamento delle ideologie, retaggio dell'Ottocento-Novecento, e il ritorno all'etica, come sola istanza capace di orientare la politica al bene. Va infine ricordato che il libro non è indirizzato agli addetti ai lavori, bensì a tutti quelli che vogliono "capire il presente e come si possa migliorarlo disegnando una buona politica per il futuro" (Floridi, 2020: 8). Dunque un libro per capire, ma anche per aggregare⁴. Di qui il suo stile divulgativo, il linguaggio diretto, le 100 idee che costituiscono una sorta di manifesto, l'apparato bibliografico ridotto ai minimi termini. Questo significa che ci troviamo di fronte ad un libro 'semplice'? Nel linguaggio e nelle intenzioni, sì; ma nella sostanza, no. Semplice ad un primo impatto (ma non in tutte le sue parti), il libro si rivela più complesso ad ogni rilettura successiva, rivelando tutta la patina della riflessione che lo precede e lo nutre. Lo stesso Floridi, del resto, confessa che il ritorno all'ingenuità è in certi casi "il massimo grado di sofisticatezza al quale si può ambire" (Floridi, 2020: 21) e che il sottotitolo più adatto sarebbe stato non "idee ingenuae", ma "idee che *vorrebbero* essere ingenuae". Di queste idee si cercherà di ricostruire l'articolata trama, sia pure nelle sue linee portanti, per poi svolgere qualche considerazione conclusiva.

2. Rivoluzione digitale e paradigma relazionale

Ovviamente, il punto di partenza non può non essere la rivoluzione digitale, che ha trasformato il mondo e le categorie con cui lo pensiamo. Lo ha fatto, spiega Floridi, 'scollando' e 'incollando' (a volte

³ "Se non tornerete ad essere come bambini non entrerete mai". Questo tornare bambini significa, soprattutto per chi fa ricerca, tornare a porsi le domande fondamentali (e, in quanto tali, semplici) da cui era partito, senza smarrirsi in un sapere altamente sofisticato, che rischia di diventare fine a se stesso. Sia pure presentati in modo laico, vari sono i punti del libro di Floridi in cui affiora questo sfondo ispirato alla cultura cristiana (Floridi, 2020: 20, 192-193, 256, 271-272).

⁴ "L'ambizione è quindi sì filosofica, ma anche aggregativa, perché spero che le idee, espresse in questo libro, siano almeno un po' utili e possano trovare un qualche seguito" (Floridi, 2020: 11).

ri-scollando e ri-incollando) caratteristiche del mondo che abbiamo ereditato dagli ultimi due secoli, come l'identità e le informazioni personali (mai così legate, sino a creare inediti ed enormi problemi di privacy), la localizzazione e la presenza (ormai sempre più spesso separate, come ben sappiamo nell'era dello *smart working*), la sovranità e lo spazio fisico (la cui corrispondenza è minata dal cyberspazio), i ruoli di produttore e consumatore (di nuovo uniti nella figura del *prosumer*), l'intelligenza e la capacità di risolvere problemi (separate dall'Intelligenza Artificiale, che in realtà è solo potenza di calcolo), il reddito e il lavoro (in virtù della crescente automazione). E si potrebbe proseguire a lungo, sino ad arrivare alle piattaforme digitali 'politiche' (che permettono di 'ri-incollare' titolarità della sovranità e suo esercizio) o ad alcuni recenti e controversi protagonisti della vita economica (che hanno 'scollato' determinati servizi da alcune categorie professionali: si pensi a Uber e AirB&B). Tutto questo è stato possibile, prosegue Floridi, perché il digitale è una tecnologia del terzo ordine, ossia una tecnologia che non media tra noi e la natura (primo ordine) o tra noi e una tecnologia (secondo ordine), ma tra due tecnologie (terzo ordine) e che può anche lasciarci fuori dal processo, nella sola posizione del monitoraggio. Ed è questa distanza dalla realtà analogica, unita alla potenza di calcolo, che permette al digitale di incollare e scollare le caratteristiche del mondo così come lo abbiamo conosciuto, non solo potenziando la realtà, ma trasformandola, ossia creando "nuovi ambienti in cui poi abitiamo" (Floridi, 2020: 32), come il Web.

Ora, tale è la portata (e la velocità) di questa trasformazione, e tali sono i suoi rischi e le sue opportunità, che non è pensabile lasciarla a se stessa. Abbiamo bisogno, secondo Floridi, di un progetto che ci permetta di governarne gli esiti, al fine di garantire che la società del XXI secolo "sia aperta, tollerante, equa, giusta e non solo sostenibile, ma a supporto sia dell'ambiente naturale e sociale, sia dello sviluppo umano futuro" (Floridi, 2020: 40). Ecco perché "la più importante conseguenza della rivoluzione digitale [...] deve essere etica e politica": abbiamo bisogno di una scienza politica nuova per il nuovo mondo che sta prendendo forma.

Ma per fare questo è necessaria un'operazione preliminare, di cui lo studioso italiano non si nasconde le difficoltà (giacché si colloca ad un livello di astrazione molto alto, quello dei paradigmi filosofici di fondo). Le scienze sociali nel loro complesso - e il pensiero politico in particolare - devono superare il 'paradigma cosale', ossia la filosofia implicita che ancora li caratterizzerebbe, e adottare il 'paradigma relazionale', che già da un secolo è stato fatto proprio dalle scienze più formali e quantitative (matematica, logica, fisica). Il 'paradigma cosale' nasce da un mix aristotelico-newtoniano e si accorda

straordinariamente bene con il senso e il linguaggio comuni: da Aristotele verrebbe (qui il condizionale è d'obbligo)⁵ la concezione della società come un costrutto le cui parti elementari (i mattoni) sono gli individui, da Newton la concezione dello spazio e del tempo come qualcosa di assoluto. In questa prospettiva lo spazio viene pensato come

una grande scatola, [...] in cui le persone-mattoncini interagiscono, in modo lineare e irreversibile, lungo la freccia del tempo. Nel suo insieme, la nostra Ur-filosofia aristotelico-newtoniana della realtà come fatta di cose, dello spazio come una scatola e del tempo come una freccia pone l'enfasi sul concetto di azione come il punto di forza [...] su cui fare pressione, in modo costruttivo, per modificare o migliorare i comportamenti o le proprietà (la natura) degli elementi stessi e soprattutto delle loro combinazioni strutturali, e quindi delle società che essi costituiscono (Floridi, 2020: 43-44).

Se la società è un meccanismo (o un edificio composto da mattoni), per migliorarla bisogna agire sui pezzi che lo compongono e sulle loro qualità. Il concetto di *performance* e la sua analisi quantitativa sono la traduzione contemporanea di questo approccio atomistico e meccanicistico. Il paradigma relazionale, invece, considera il concetto di cosa come secondario rispetto a quello di relazione: esso "guarda al mondo come a una *rete*, non come a un *meccanismo*, in cui, con un'analogia, prima vengono i fili (le relazioni, i link, le funzioni) e poi i nodi (le cose), che sono reali quanto i fili, ma nascono dall'incrociarsi dei fili, e sono logicamente successivi ad essi" (Floridi, 2020: 46). Per poter far fronte alle nuove sfide poste dalle società mature dell'informazione il pensiero politico deve andare in questa direzione, sostituendo il concetto di 'cosa sociale' con quello di relazione.

Sono le relazioni a fare le cose e non viceversa: ad esempio il denaro (sia esso metallico, cartaceo o elettronico) svolge la sua funzione (unità

⁵ Che Aristotele presenti la società (la *polis*) come un costrutto, come la mera somma di parti (gli individui) che le pre-esistono, è tesi a dir poco discutibile. È vero che Aristotele spiega il sorgere e lo svilupparsi della società a partire da due individui, che formano la famiglia, e poi attraverso successive aggregazioni sino ad arrivare alla città. Ma due cose non vanno perse di vista. La prima è che l'unità-base della ricostruzione aristotelica non è l'individuo, bensì la famiglia. La seconda, ancora più importante, è che se dal punto cronologico (o storico-genetico) prima ci sono i due individui che formano la famiglia, poi il villaggio e infine la città, dal punto di vista logico la città viene prima. "Per natura lo stato è anteriore alla famiglia e a ciascuno di noi perché il tutto dev'essere necessariamente anteriore alla parte [...]. È evidente dunque e che lo Stato esiste per natura e che è anteriore a ciascun individuo" (Aristotele, *Politica*, 1253a). Il tutto è superiore alla somma delle parti: queste si sviluppano da esso e solo al suo interno prendono senso e significato. Dunque Aristotele teorizza esattamente il principio che Floridi gli rimprovera di trascurare. Il sistema 'atomistico' va piuttosto attribuito a Hobbes e a tutta la tradizione giusnaturalistica moderna.

di misura, mezzo di scambio, riserva di valore) esclusivamente sulla base di una relazione fiduciaria, dal momento che non corrisponde più ad una cosa fisica (come accadeva sino al 1971, con il *gold standard*). Ecco perché la filosofia politica deve essere reinterpretata come una scienza delle relazioni, capace di analizzarle e di disegnarle. Ponendo al centro del dibattito la qualità e il numero delle relazioni, da un lato si disporrà di un paradigma più inclusivo (capace di considerare la nostra attuale realtà, fatta non solo di agenti umani ed elementi naturali, ma di un numero sempre maggiore di agenti artificiali e ibridi) e dall'altro di un parametro di valutazione che non sarà più il grado quantificabile di *performance* delle cose, ma "il grado di solidità e resilienza delle relazioni, che costituiscono le cose e le legano tra di loro" (Floridi, 2020: 56-57). Usando il più celebre slogan di Margaret Thatcher come bersaglio polemico, Floridi sostiene che non ci sono prima gli individui, con i loro interessi e diritti, che poi interagendo danno vita all'arazzo sociale, ma c'è il filo delle relazioni che si intreccia come una coperta fatta ad uncinetto, una "comune coperta sociale, di cui ciascuno è parte e che dovrebbe essere perciò a vantaggio di tutti" (Floridi, 2020: 61). Infine, il pensiero politico dovrà liberarsi della gabbia newtoniana dello spazio come qualcosa di assoluto: il che significa, ad esempio, che l'Europa dovrà fondarsi in futuro non su base territoriale-geografica, ma sulla base dei valori condivisi. Ne consegue che potrà escludere dall'Unione Paesi che si trovano in Europa, ma che non si riconoscono nei valori europei (tanto per non fare nomi, l'Ungheria) e includere Paesi che si trovano fuori dell'Europa, ma che si riconoscono nei suoi valori (il Canada, per esempio).

3. Critica del liberalismo e progetto sociale

Delineato il contesto più largo (il come, il perché e gli effetti della rivoluzione digitale) e affrontato il problema teorico preliminare (il paradigma teorico appropriato), Floridi può tornare al suo tema, ossia all'esigenza di 'governare' la rivoluzione digitale. Ma è un ritorno che si colloca ancora sotto il segno dell'analisi: per ora Floridi si limita a illustrare lo stato di malessere dell'infosfera (il suo inquinamento, a cominciare dalle *fake news*) e a individuarne la genesi, che sta in un errore di fondo, commesso quando Internet iniziò a diffondersi. L'errore è aver pensato che si trattasse semplicemente una nuova utility, da lasciar sviluppare secondo la logica del mercato e da regolamentare solo successivamente. Ma nel frattempo è arrivato il Web, che ha trasformato Internet nell'habitat nel quale viviamo nel momento stesso in cui lo commercializzava. È come se Internet fosse

diventato l'unico parco in città: ma invece di gestirlo in modo pubblico, ne abbiamo affidato la gestione a pochi grandi gruppi privati (statunitensi, precisa Floridi, ma è una precisazione da aggiornare, dal momento che si affacciano ormai anche i tech-giants cinesi). Tuttavia Floridi – e qui incontriamo una prima concessione al realismo – non pensa ad un ritorno in forze del Leviatano, al fine di riprendere il controllo del 'parco'. Pensa piuttosto alla necessità della collaborazione tra pubblico e privato: "Internet diventerà quell'agorà che speravamo, parte dell'infosfera che vogliamo, solo se pubblico e privato si impegneranno a lavorare insieme, per trasformare il parco in un giardino per tutti e non in una giungla per i più forti" (Floridi, 2020: 69). Per ora è successo il contrario. Internet

è invecchiato male perché abbiamo abbassato la guardia contro il deterioramento e l'inquinamento dell'infosfera, scambiando gli abusi per libertà d'espressione, la profilazione (*profiling*) per personalizzazione, lo spionaggio per sicurezza, l'apatia per tolleranza e il populismo per democrazia. Abbiamo lasciato crescere l'infosfera in maniera caotica, senza guida e senza un chiaro progetto sociopolitico, sulla *grossolana logica del mercato*, felici che ci desse esattamente quello che volevamo. E quello che vogliamo lo sta facendo ammalare (Floridi, 2020: 72 – il corsivo è mio).

È dunque necessario intervenire per sanare l'infosfera: è un'operazione ecologica per la quale è necessaria una buona politica, cioè un progetto, una visione su come vorremmo che fosse la società digitale. Ma è proprio questo progetto che ci manca. Dopo il declino delle ideologie di destra e sinistra, l'unico progetto politico rimasto in campo è quello liberale; ma si tratta in realtà, secondo Floridi, di un metaprogetto, perché "non fornisce, e non intende fornire, programmaticamente, un quadro orientativo sul genere di società che si vorrebbe costruire insieme" (Floridi, 2020: 108). Il suo fine è permettere lo sviluppo e la coesistenza dei progetti individuali, nella convinzione che l'ordine (economico, sociale, politico) 'emergerà' spontaneamente dalla loro interazione. Da questa natura del progetto liberale deriva la sua incompletezza: esso garantisce i molteplici 'io', ma non si cura della presenza di un 'noi'.

Questa incompletezza è stata resa meno evidente, nel Novecento, da circostanze drammatiche che ci hanno costretto a combattere insieme contro qualcosa o per ricostruire qualcosa. Di qui una serie di movimenti che hanno agito da 'stampella', fornendo quella dimensione sociale senza la quale il progetto postmoderno "sarebbe rimasto a lungo zoppicante sulla sola gamba" del metaprogetto liberale (Floridi, 2020: 108). Movimenti, ideologie politiche e religiose, persino il fondamentalismo dei nostri anni, costituiscono tutte risposte all'incompletezza del liberalismo. Oggi lo scollamento tra progetti sociali e progetti politici è tale che chi persegue i primi a volte si illude

di poter fare a meno della politica. Ma si tratta di un'illusione: non si può "vivere in una società senza fare politica" (Floridi, 2020: 13): la "politica non ha un *logout*" (Floridi, 2020: 243).

Tuttavia, la critica di Floridi al liberalismo non va nella direzione di un suo superamento, bensì di una sua necessaria integrazione con un progetto politico di tipo sociale o comunitario. Il problema è la compatibilità di questa integrazione: "è possibile adottare non solo un metaprogetto individuale ma anche un progetto sociale"? E, soprattutto, è possibile farlo "senza ricadere in un'ideologia di destra o di sinistra, o di tipo religioso"? (Floridi, 2020: 110). Floridi pensa di sì. E la risposta sta in un centrismo etico e non ideologico. Il fatto che non si parli mai di un'ideologia centrista, a differenza di quanto accade con la destra e la sinistra, dipende dal fatto che il centro adotta l'etica come guida principale.

Il centro della politica non ha una sua ideologia perché, nel migliore dei casi, esso la trascende, adottando l'*etica* come guida principale e superiore. [...] Il centro non fa "lotta politica", ma crea convergenza politica; raccorda, non "discorda"; non discute, dialoga. Per questo il progetto umano che oggi possiamo sperare di disegnare potrà procedere anche socialmente, e non solo individualisticamente, se lo farà in modo etico-centrista, e non in modo ideologico di destra o di sinistra; e in modo immanente e non trascendente, per stare dentro la storia (la temporalità umana) e migliorarla dal suo interno, non per uscirne in modo salvifico, rigettandola (Floridi, 2020: 110-111).

Alla definizione di questa etica Floridi si è in realtà già dedicato in precedenti lavori. Si tratta dell'etica dell'informazione, un nuovo tipo di macroetica, ontocentrica (a differenza delle macroetiche antropocentriche o biocentriche) e orientata al paziente (e non all'agente). Essa è caratterizzata dall'inclusività e dalla cura, perché è

un'etica degli interessi di tutti i nodi "pazienti" (coloro che ricevono gli effetti dell'agire politico) e delle varie reti che si formano, e non soltanto dei singoli nodi "agenti" individuali, i cui interessi sono spesso già curati dalla componente metaprogettuale, che conosce le loro istanze perché presentate esplicitamente e costantemente (Floridi, 2020: 112).

È questa etica che dovrà offrire le linee guida alla politica, che a sua volta dovrà indirizzare l'economia: il progetto umano per la società digitale "dovrà essere anzitutto etico per poi essere politico, e solo successivamente economico". In esso dovranno esserci due componenti: quella classica (liberale) e quella ancora da costruire, "che possa dare senso anche socialmente al modo di vivere insieme, come comunità". E qui entra in gioco l'utopia: il fatto "che oggi manchi un serio pensiero utopistico mostra che non abbiamo ancora sviluppato la seconda componente". Questo, in parte, perché la politica è spesso

vista come una conseguenza dell'economia, "quando invece l'etica e la semantica di un progetto umano dovrebbero guidare la buona politica, che a sua volta dovrebbe realizzare la giusta economia" (Floridi, 2020: 113).

4. Dal trust universale alla società del tempo libero

Delineato il quadro complessivo del progetto sociale, Floridi passa agli strumenti (ancora teorici) per la sua attuazione, ossia al concetto di trust universale, che va a prendere il posto occupato nelle teorie politiche dal contratto sociale. Tratto dall'ordinamento giuridico inglese, il trust si fonda sulla relazione fiduciaria: il fiduciario è colui che gestisce a vantaggio di alcuni (i beneficiari) dei beni che appartengono o appartenevano ad altri (i fiducianti o donatori). A rigore nessuno possiede la titolarità dei beni, dal momento che il fiduciante li ha donati, il fiduciario ne ha solo la proprietà legale e il beneficiario solo l'usufrutto. Secondo Floridi questo tipo di relazione può essere usata come modello del fondamento della società umana. Noi tutti, all'inizio della vita, siamo soltanto beneficiari del mondo; una volta divenuti agenti morali, sociali e politici saremo beneficiari, perché continueremo a usufruire del mondo, ma anche fiduciari, perché ci prenderemo cura di esso e di altre persone; una volta morti saremo solo donatori.

In breve, la vita di un essere umano è un cammino, che va dall'essere solo un beneficiario all'essere solo un donatore, passando attraverso la condizione dell'essere anche un fiduciario responsabile del mondo [...] Venendo a esistere, un essere umano è reso possibile grazie all'esistenza di altri enti. Come un nuovo nodo in una rete preesistente, deve la sua esistenza alla rete stessa e ai nodi che lo precedono. Nessun nodo precede la rete, nessun individuo precede il trust universale (contrariamente al contratto sociale che presuppone individui-atomi preesistenti e liberi di entrare in una relazione contrattuale). Pertanto, ogni persona-nodo è legata a tutto ciò che già è [...] sia *involontariamente* sia *inevitabilmente*; e dovrebbe esserlo anche *con cura* (Floridi, 2020: 119-120).

All'etica deve infine accompagnarsi un'infraetica, ossia un insieme sottostante di norme sociali, aspettative e regole condivise che facilitano il comportamento morale. Ogni società ha la sua infraetica e più che mai ne ha bisogno la società digitale, visti i problemi morali sollevati dalle tecnologie dell'informazione. Persino una società di angeli – scrive Floridi, contestando una nota tesi di Madison – avrebbe bisogno di regole. Avventurandosi, non senza qualche spericolatezza, tra i classici della filosofia politica moderna, Floridi imputa loro di avere un'antropologia meramente negativa e di concepire la società come un mero aggregato di individui. Ma non si può ridurre una

società, obietta Floridi, alla somma delle sue parti (gli individui), né si può pretendere che funzioni bene rimettendosi esclusivamente all'azione e alle scelte di questi individui, anche nella più ottimistica delle ipotesi.

Anche una società di angeli avrebbe pur sempre bisogno di qualche forma di governo, e quindi di un'infraetica, per non intralciarsi da sé (buone azioni che si annullano tra di loro) e per coordinare le sue buone azioni, fissare obiettivi comuni, valutare il grado di successo nel perseguirli, e correggere, se necessario, il corso delle azioni intrapreso come gruppo, anche perché ciò che è buono può sempre essere migliore. Il "noi", in "noi, il popolo" (*We the People*) della Costituzione americana [...] non è equivalente alle pagine gialle, un mero aggregato di "io, tu, Lucia, Renzo...". C'è una bontà morale che è interamente sociale e non può emergere dalla bontà morale individuale (Floridi, 2020: 129).

Per Floridi esiste dunque un bene sociale che non è la somma dei beni perseguiti dagli individui, ma qualcosa che li precede logicamente e assiologicamente, perché sta a fondamento della società. Questa verità viene dimenticata, paradossalmente, soprattutto nelle società affluenti. Il paradosso sta nel fatto che più le società diventano affluenti, più i loro membri pensano di poter fare a meno del coordinamento sociale; ma più le società sono affluenti, più sono sviluppate e quindi devono affrontare problemi ad alta complessità, che richiedono alti livelli di coordinamento sociale.

Venendo ai contenuti del progetto sociale, di cui per ora ha delineato il fondamento e la forma, Floridi considera cruciale il tema del lavoro. È il punto in cui si sforza di presentare come realistico qualcosa che a molti appare utopistico o, peggio ancora, distopico: la riduzione drastica (in alcuni casi la scomparsa) del lavoro e quindi la necessità di garantire un reddito universale minimo. Questo scenario, generato dal progresso tecnologico, non va visto come un problema, secondo Floridi, ma come la condizione che ci permette di andare verso una società del tempo libero. Per raggiungere questo risultato sono tuttavia necessarie due azioni. La prima, di tipo economico, consiste nel mettere in atto politiche redistributive capaci di ridurre le eccessive diseguaglianze economiche e di garantire un grado minimo di indipendenza finanziaria e di welfare sociale a tutti i cittadini. La seconda, di tipo politico-antropologico, consiste in un cambio di mentalità. Non dobbiamo confondere, sottolinea Floridi, una vita impegnata con una vita lavorativa: non va dimenticato che il lavoro, nella Bibbia, era una punizione ("in fin dei conti, nel Paradiso non lavoravamo", Floridi, 2020: 169) e che i filosofi antichi, dal canto loro, avevano esaltato l'*otium* come la forma più alta di vita. Quella fondata sul lavoro è quindi "un'antropologia errata" (Floridi, 2020: 169) e la necessità di ripensarla è un effetto positivo dell'automazione. Ma bisogna evitare che una società del tempo libero diventi una società

pigra e illiberale. A tal fine l'istruzione gioca un ruolo decisivo: anzitutto, come qualcosa che diventi permanente, poi come qualcosa che insegni abilità specifiche (per i lavori più specializzati che rimarranno necessari), infine come qualcosa che insegni a godersi il tempo libero. Il tipo di società che ne risulterà "è il modello non per l'utopia ma per il progetto umano che inseguiamo da molto tempo e che merita tutti i nostri sforzi" (Floridi, 2020: 164). Ovviamente, esso implica l'istituzione di un reddito minimo universale (che verrà ribattezzato, nelle 100 idee, capitale di cittadinanza): la storia umana è infatti "finalmente giunta al punto di poter ragionare in modo non utopistico sulla possibilità che tutti, un giorno, possano essere prepensionati da sempre, e che l'impegno di ciascuno di noi nel fare qualcosa sia dettato non dalla necessità della sopravvivenza, ma dalle scelte di vita che vogliamo fare". Secondo Floridi questa prospettiva non ha nulla di distopico: significa piuttosto "ridistribuire le enormi ricchezze accumulate attraverso tanto lavoro e sacrificio da migliaia di generazioni prima di noi" (Floridi, 2020: 170). La conclusione è insolitamente apodittica (e forse è la sovracompensazione di un dubbio): "nessuno obietti che l'*otium* generato da una simile politica di redistribuzione sarà necessariamente il padre di tutti i vizi. È vero il contrario" (Floridi, 2020: 169-170).

5. La marketizzazione della politica

Altro capitolo rilevante, dal punto di vista del pensiero politico, è quello dedicato alla critica della democrazia diretta. Ma prima di arrivarvi Floridi si sofferma sul problema della "marketizzazione della politica", ossia della sua trasformazione in un contesto retto dalla logica della domanda e dell'offerta, in cui il marketing gioca un ruolo decisivo. Si tratta di un fenomeno che "può essere deplorabile", ma che va affrontato realisticamente: bisogna comprenderne i termini e le dinamiche, per poi poterlo affrontare in modo efficace. Bisogna anzitutto partire da un fatto, che sfugge per lo più ai politici 'benintenzionati': la politica ha assunto una nuova morfologia. E questo dipende, ancora una volta, dalla rivoluzione digitale. Quest'ultima ha trasformato il nostro modo di essere e di auto-rappresentarci: ha fatto di noi (ontologicamente) degli *inforgs* e (funzionalmente) delle interfacce. Qui emerge chiaramente il livello di astrazione (la prospettiva dell'analisi) scelta da Floridi per interpretare la condizione degli esseri umani in una società dell'informazione: in questa società noi siamo organismi informazionali (*inforgs*), perché interagiamo, ci sviluppiamo e cresciamo, oppure soffriamo e ci facciamo male, "a seconda dei flussi di informazione in cui siamo

coinvolti o ai quali partecipiamo". Considerarci *inforgs* è quindi la prospettiva più adeguata e utile (certamente migliore di quella meccanicistica) per comprendere identità, ruoli, comportamenti e modi di interazione. Questo non significa, sottolinea Floridi, che siamo solo *inforgs*, perché nessuno è solo una maschera; ma che questo è il modo migliore per 'leggere' la nostra attuale condizione. Quanto al concetto di interfaccia, esso indica uno spazio di interazione tra un agente (umano, artificiale, ibrido) e le risorse desiderate da quell'agente. La trasformazione delle persone in interfacce avviene in molti contesti, ma Floridi ne evidenzia tre: i social media, in cui noi siamo interfacce tra i social e i nostri dati; il commercio, in cui siamo interfacce tra il commerciante e il nostro denaro; la politica, in cui siamo interfacce tra i politici e il nostro consenso/voto. E il marketing altro non è che una tecnica per la gestione e il controllo delle interfacce umane. *Nihil novi*, si potrebbe obiettare: nel commercio siamo sempre stati interfacce e in parte anche in politica, almeno da quando esistono le democrazie e quindi la necessità, per i politici, di avere il nostro consenso/voto. Ma la novità sta nella pervasività del fenomeno, potremmo dire nella sua 'scala': grazie alla rivoluzione digitale miliardi di persone sono raggiungibili (vivono onlife nell'infosfera) e sono profilabili (grazie a oceani di dati personali, che algoritmi sempre più sofisticati e potenti sfruttano a fini predittivi). Si aggiunga il fatto che gli effetti di rete dominano la concorrenza e che tutte le "interazioni sociali sono sempre più mediate delle tecnologie digitali" (Floridi, 2020: 184) e si comprenderà perché non è la politica ad essersi degradata a marketing, ma è il marketing ad aver incluso anche la sfera della politica. E questo ha trasformato, come si diceva poco sopra, la morfologia della politica. Il manifesto politico unico e identico per tutti e trasmesso ad un'intera popolazione, come avveniva nel Novecento, è obsoleto e il suo posto viene preso dalla specializzazione dei messaggi e dalla bollificazione del pubblico fino a raggiungere la massima granularità. Ne consegue che qualsiasi miglioramento della politica passa per un miglioramento del marketing. I populistici danno alle interfacce umane ciò che vogliono e gli fanno desiderare ciò che possono dare loro. Questo perché "l'opinione pubblica su un tema non preesiste, si forma" (Floridi, 2020: 190). Dunque, bisogna lavorare sul marketing e sul processo di interfacciamento.

Dobbiamo iniziare con il migliorare l'infosfera in cui viviamo, e i processi di marketing sociopolitico che in essa avvengono, non cercando di ri-spostare la politica un po' più a destra o un po' più a sinistra, come se si trattasse di un mobile in salotto. È l'intera casa che deve essere migliorata (Floridi, 2020: 193).

Ed è questo che i politici attuali, anche quelli meglio intenzionati, non hanno compreso: per questa ragione, osserva impietosamente Floridi, essi “non rappresentano un nuovo futuro, ma un vecchio passato che cerca di tornare, applicando soluzioni superate a problemi nuovi”.

6. Critica al direttismo

Come si ricorderà, tra i ri-incollamenti resi possibili dal digitale c'è quello tra titolarità della sovranità e suo esercizio (nel linguaggio di Floridi, tra sovranità e *governance*): in altre parole, le piattaforme digitali rendono possibile il superamento della democrazia rappresentativa e il ritorno alla democrazia diretta. Il fatto che questo ritorno sia auspicabile presuppone che la democrazia diretta sia la forma più piena di democrazia e che la democrazia rappresentativa abbia rappresentato un ripiego tecnico dovuto a ragioni circostanziali (le dimensioni degli Stati moderni, la numerosità della loro popolazione, l'assenza di una tecnologia adeguata). Questa lettura, condivisa anche da grandi filosofi politici (Mill, ad esempio), è secondo Floridi sostanzialmente sbagliata. In realtà,

la separazione strutturale tra chi possiede e legittima il potere politico (sovranità popolare) e chi lo esercita in modo legittimato (i rappresentanti) è una proprietà essenziale della democrazia, non un limite che va poi superato con la rappresentatività. La democrazia rappresentativa è sempre stata il piano A, non il piano B. Lo scollamento tra sovranità e *governance* è una *feature* non un *bug*, [...] cioè una caratteristica voluta e vantaggiosa, non una subita e svantaggiosa (Floridi, 2020: 209).

Senza questa separazione strutturale, tra autorità legittimante e autorità legittimata, la democrazia si trasforma in autocrazia. La democrazia, infatti, è anzitutto “una questione di struttura del potere, prima ancora che una questione di semantica (valori) o sintassi (procedure) del potere” (Floridi, 2020: 211). Non è soltanto il modo di esercitare il potere che rende democratico un regime; è anche il modo di strutturarlo. Solo distinguendo tra coloro che detengono il potere e non lo esercitano e coloro che lo esercitano ma non lo detengono, il sovrano potrà controllare il potere. In altre parole, solo rimanendone separato (e qui Floridi riecheggia una tesi di De Lolme)⁶. La fusione –

⁶ Per il ginevrino Jean-Louis De Lolme (che nel 1771 pubblicò *La Constitution de l'Angleterre*) il modo migliore per proteggere il popolo dal potere è farne un soggetto che non agisce in proprio e direttamente, ma che si affida ad un corpo di

l'incollamento reso possibile oggi dal digitale – porta a “fragili forme di dittatura o dominio della folla” (Floridi, 2020: 211). Nulla di più sbagliato, quindi, di pensare che il direttismo sia la terapia adatta per le nostre democrazie ammalate o sofferenti. In questo caso, l'assunto tradizionale (la democrazia si cura con più democrazia) non funziona. Aumentare la ‘dose’ di democrazia attraverso piattaforme, tweet, referendum e così via è una tentazione forte, ma produce soltanto una democrazia “senza moderazione o mediazione, istantanea, volatile, ad alzata di mano su tutto”; il risultato è la “tirannia di maggioranze estemporanee” (Floridi, 2020: 221). Dunque la terapia appropriata

non è più democrazia, che aumenta il populismo, o meno democrazia, che aumenta l'illiberalismo, ma una democrazia migliore, che sia antipopulista, liberale e politica, per contrastare la dittatura della maggioranza e rappresentare, difendere e riconciliare gli interessi legittimi di tutti, anche le minoranze (Floridi, 2020: 221-22).

7. Il manifesto per una governance del digitale

Dopo aver delineato la sua critica alla democrazia diretta – e dopo aver parlato della democrazia “furtiva” (un uso appropriato del marketing per contrastare i populismi, una sorta di ‘machiavellismo temperato’) – Floridi espone, nel penultimo capitolo, il catalogo delle 100 idee per migliorare la politica. È un riepilogo sintetico (a volte condensato in formule) di quanto argomentato nei capitoli precedenti. Limitiamoci a ricapitolarne i punti essenziali, al fine di completare questa ricostruzione. Anzitutto, la società immaginata da Floridi, oltre ad essere fondata sul trust universale (e non sul ‘vecchio’ contrattualismo), è ispirata a valori ben precisi: solidarietà, fiducia, tolleranza e giustizia. La forma migliore di governo è la democrazia rappresentativa (possibilmente con sistema elettorale proporzionale); la democrazia diretta, lungi dall'essere una forma più piena di democrazia, può condurre alla dittatura della maggioranza. La politica è una dimensione indispensabile del vivere sociale: non esiste, come auspicano le forme più estreme di pensiero libertario, la possibilità di farne a meno. Ma è essenziale che sia “buona”, ossia che

rappresentanti qualificati i quali, senza vincolo di mandato, avranno interesse a tutelarne la libertà. In aperta polemica con Rousseau, De Lolme sostiene che la democrazia diretta è destinata a diventare un'aristocrazia di demagoghi. Quando invece il popolo non esercita direttamente il potere, le logiche di questo sono separate da tutto ciò che può mascherarle e appaiono nella loro nuda realtà. Allora il popolo, indipendente rispetto ai conflitti di potere, si trova nella posizione del giudice, capace di valutare tali conflitti e di far valere il proprio immenso peso.

si prenda cura di tutti i nodi che costituiscono la rete sociale e che sia cibernetica, ossia che sappia indirizzare i mutamenti sociali nella giusta direzione, senza pretendere di regolare la loro velocità (esattamente come un pilota che “non ha i piedi sul freno o sull’acceleratore, ma le mani sul volante”, Floridi, 2020: 244). È fondamentale che la politica si prenda cura della prosperità di tutta la società (dove prosperità include molti beni ‘sociali’), che sia partecipativa e cosmopolitica, che disponga del supporto della Pubblica Amministrazione (con la quale deve disegnare le linee dell’infraetica), che renda il capitalismo sostenibile ed equo, organizzando il reddito o capitale di cittadinanza. Inoltre la buona politica deve tenere realisticamente conto del fatto che gli interessi motivano più della ragionevolezza e che la speranza a sua volta motiva più degli interessi; deve saper usare il marketing per formare l’opinione pubblica. Infine, ed è la tesi che dà il titolo al libro, la politica del futuro dovrà unire il verde (*green economy* e *share economy*) e il blu (lo sviluppo del digitale, anche nell’economia dei servizi).

Floridi può ormai tirare le somme. La nostra attuale condizione è paragonabile a quella di chi è approdato su un nuovo continente, ma ne conosce solo le coste: “la sfida rivoluzionaria più importante è capire che cosa fare con questo nuovo continente, tutto da costruire” (Floridi, 2020: 255). La sfida è la *governance* del digitale, che al momento è delegata al mondo aziendale (soprattutto statunitense), di cui implementa “la logica del profitto e la cultura imprenditoriale”. Ma è “una soluzione insoddisfacente” (Floridi, 2020: 256). Per migliorarla abbiamo bisogno di buona politica, che permetta di farci passare, attraverso il digitale, “da un capitalismo consumistico a un capitalismo della cura. Non sarà facile, ma è il progetto umano per il nostro secolo” (Floridi, 2020: 262).

8. Novità e difficoltà (da discutere)

Concludiamo con qualche breve considerazione critica. Come si è visto il libro di Floridi è denso di analisi, di spunti di riflessione, di idee. Le analisi, frutto del suo lungo lavoro di ricerca filosofico, ci permettono di assumere una prospettiva nuova, sicuramente più adeguata al nuovo habitat nel quale viviamo. Il modo in cui Floridi spiega il ‘come’ della rivoluzione digitale (scollamento e incollamento) e il suo perché (tecnologia del terzo ordine), i concetti di società matura dell’informazione, di inforgs e interfaccia, di infosfera, onlife e

proxy ci aiutano a comprendere meglio il nostro tempo, perché parlano la sua stessa lingua (che ovviamente non è solo una lingua, ma un'epistemologia). Quanto agli spunti e alle idee politiche, il discorso si fa necessariamente più articolato: alcune idee, comunque le si valutino, sono innovative (il trust universale, la fondazione 'strutturale' della democrazia), mentre altre non 'suonano' del tutto nuove ma, grazie al livello di astrazione prescelto, assumono una forma e a volte un contenuto rinnovati (dalla prospettiva relazionale o olistica applicata alla politica alla società del futuro come società del tempo libero).

In linea generale, si può dire che ci troviamo di fronte ad un normativismo temperato. Siamo ben consapevoli, dice in sostanza Floridi, della "realtà effettuale della cosa", ma non possiamo rassegnarci ad essa come qualcosa di insuperabile. Abbiamo il dovere, nonché la necessità, di "immaginare" una cosa diversa, una società come vorremmo che fosse, 'disegnata' alla luce di determinati valori. Questo approccio normativo è reso plasticamente evidente dal ripristino di un rapporto di sapore pre-moderno tra etica e politica (cui si aggiunge, modernamente, l'economia): l'etica dovrebbe guidare la politica (per renderla buona), che a sua volta dovrebbe indirizzare l'economia (per renderla giusta). Tuttavia, questo normativismo è temperato dal riconoscimento dei vincoli che la realtà ci impone in generale (i grandi vettori della storia) e in particolare (ad esempio, nella situazione attuale è impensabile e illusorio fare la guerra ai *tech giants*: meglio cercare la collaborazione). Di qui il richiamo ad un pensiero utopistico "serio", ossia capace di migliorare la politica entro i limiti che la realtà inevitabilmente ci impone. Non si tratta però di "ricadere" nelle utopie ideologiche del Novecento, che hanno prodotto disastri politici, ma di tornare all'etica, che si caratterizza per la ricerca dell'equilibrio (e non dello scontro), della convergenza (e non del conflitto) e del dialogo (e non della discussione). Ecco perché Floridi indica nel 'centrismo' il luogo di elezione per una politica migliore: perché il centro ha come sua *Weltanschauung* non l'ideologia, ma l'etica. Un'etica che in Floridi è stata ripensata alla luce della rivoluzione digitale e che si caratterizza per i principi della cura, dell'inclusione, della compassione, della solidarietà: per quanto formulata in modo rigorosamente laico, essa presenta quindi molti tratti che l'avvicinano all'etica cristiana. Del resto, il testo è punteggiato da riferimenti in tal senso: basti pensare che si apre con il richiamo ad un passo evangelico (assunto come principio ispiratore) e si chiude con il richiamo alla figura di Abramo, in quanto figura biblica simbolo di unità e ospitalità.

Se uno dei bersagli critici del libro è quindi il realismo come ideologia (ma non come metodo: si pensi al concetto di democrazia furtiva), il bersaglio principale rimane il liberalismo, anche perché si tratta dell'unico progetto politico rimasto in campo, almeno sotto il profilo teorico, dopo il declino delle ideologie. Il difetto del liberalismo, tuttavia, sarebbe proprio quello di non essere un progetto 'politico', ossia basato su una concezione della *polis* o società, ma solo uno strumento di supporto alla progettualità individuale (che è per definizione impolitica). Nella sua critica del liberalismo Floridi riprende e aggiorna tutti i *tòpoi* di una lunga tradizione. Anzitutto, il suo 'atomismo', ossia il fatto che il liberalismo consideri la società come una mera somma di parti (gli individui) che le pre-esistono; di qui l'astrattezza della sua fondazione contrattualistica, che pretende di far scaturire la società dall'accordo tra individui irrelati tra loro e dotati di diritti prima ancora di entrare in società. In secondo luogo, la fiducia nella mano invisibile (nel linguaggio di Floridi, l'emergentismo), ossia la convinzione che l'ordine economico, sociale e politico emerga spontaneamente dalla libera interazione tra i singoli individui, ciascuno impegnato a massimizzare il proprio interesse, senza bisogno di organizzazione e coordinamento. Infine, la concezione 'minimale', tendenzialmente residuale, della politica e dello Stato. In una parola sola, il suo individualismo.

Queste critiche possono essere condivise o meno (anche perché vi è una certa distanza tra i vari rami della famiglia liberale), ma non vi è dubbio che l'individualismo sia parte costitutiva del discorso liberale; insomma, la musica liberale batte non esclusivamente ma senza dubbio preferibilmente sul tasto della libertà da garantire ai singoli, piuttosto che sul tasto della sovranità da accordare all'insieme (cioè a *We the People*). Il problema, paradossalmente, nasce dal fatto che Floridi non si propone di superare la prospettiva liberale, ma di integrarla con quella sociale o politica. Per fare questo è necessario che tra metaprogetto liberale e progetto sociale (o comunitario, o politico) vi sia compatibilità. Il che può diventare problematico quando quest'ultimo si fonda su una concezione olistica. Se vogliamo, la compatibilità tra metaprogetto liberale e progetto politico sembra essere la versione 4.0 della compatibilità tra liberalismo e democrazia. Come ben sappiamo, la democrazia liberale non è mai stata un amalgama stabile e coeso, ma un compromesso esposto a ricorrenti tensioni e a continue ri-negoziazioni. E ciò perché i suoi componenti di base sono nati con fini diversi, certamente non incompatibili, ma nemmeno facilmente armonizzabili e tantomeno identificabili tra loro: da un lato, la limitazione del potere al fine di proteggere i diritti di

libertà degli individui; dall'altro, l'attribuzione del potere al *demos*, che decide quali politiche perseguire. Il passo in più che fa Floridi è ridisegnare le basi filosofiche della componente democratica o politica in senso olistico; e questo apre una serie di difficoltà, che ci limitiamo qui ad abbozzare. La prima è la più banale: è possibile affermare la compatibilità tra il liberalismo (necessariamente inclusivo di un grado abbastanza ampio di libertà economica) e una concezione secondo cui compito della buona politica è realizzare la giusta economia? La seconda riguarda l'approccio di fondo della filosofia di Floridi, che trova espressione nei termini relazionale, sistemico, olistico e nella rete la sua metafora privilegiata. Floridi afferma che una concezione di questo tipo non annulla l'esistenza e l'identità degli individui, ma si limita a smentire la loro ipostatizzazione. Ma il problema è come ed entro quali limiti garantire lo spazio degli individui, una volta sancita la preminenza logico-assiologica del tutto. Si pensi alla critica che Floridi rivolge al contrattualismo tradizionale perché fondato sul 'paradigma cosale' e quindi sulla 'finzione' di parti che pre-esistono al tutto. Questa 'finzione' di individui che pre-esistono alla società - e che, in quanto pre-esistenti, sono già dotati di diritti - è servita a garantire proprio quei diritti entro la società; e quei diritti inviolabili e inalienabili (caratteristiche che non descrivono, ma prescrivono) e quel patto (razionale, immaginario, che serve a 'costruire' la società) sono serviti a proteggere gli individui dal potere. Il potere è sempre sociale, al di là di chi lo eserciti. La difficoltà è che se all'inizio poniamo la società e non gli individui, il tutto come qualcosa di superiore alla somma delle parti, in genere il risultato è che i diritti degli individui vengono depotenziati. Di tutto questo bisognerebbe discutere, in modo aperto e ragionevole. Tenendo a mente una lezione liberale che mi pare ancora attuale: fare la massima attenzione a non elaborare, con le migliori intenzioni del mondo, idee che, nelle mani del potere, possano diventare pretesti per estendere pericolosamente la sua sfera d'azione.

LUCIA DEVESCOVI*

LA PRESIDENZA DI THEODORE ROOSEVELT TRA LEGITTIMAZIONE POPOLARE E PALCOSCENICO: UNA DEMOCRAZIA DEL PUBBLICO?

77

ABSTRACT: This article focuses on the delicate relationship between rulers and ruled in the democratic system, trying to define its contours within Manin's notion of democracy of the public. The aim is to verify whether this metamorphosis can have an ancestor in Theodore Roosevelt's presidency, as an ante litteram experience of the people becoming public and politics a stage performance. The comparison is based on some elements of similarity between the situation described by Manin and the disruptive experience of Roosevelt, starting from the similarities in terms of political atmosphere and the similarity of the management of the dialogue with the people between Roosevelt and the media figures of the political arena in the situation outlined by Manin.

KEYWORDS: democracy of the public, representative government, american democracy, trust, delegitimization

SOMMARIO: 1. Un paragone possibile 2. La democrazia del pubblico e il problema del comando 3. L'esperienza Rooseveltiana: una democrazia del pubblico ante litteram? 4. Conclusioni

1. Un paragone possibile

Alla fine del secolo scorso Bernard Manin giungeva a definire la tappa finale di un processo di metamorfosi subito dal governo rappresentativo a partire dalla fine dell'Ottocento. Il sistema vede un passaggio dal *parlamentarismo*, alla *democrazia dei partiti* fino a giungere alla definizione di una *democrazia del pubblico*, in cui il rapporto governati-governanti è asimmetrico e relega gli elettori ad un ruolo passivo di *pubblico*. Complici i mass media e la facilità di accesso ad essi, infatti, il dialogo tra popolo e politica diviene diretto, privo di intermediazione. I cittadini si ritrovano a compiere il loro diritto-dovere di voto come mera risposta a stimoli esterni:

l'elettorato appare soprattutto come un pubblico che risponde ai termini che sono stati presentati sulla scena politica [...] questa forma di governo rappresentativo verrà qui denominata *democrazia del pubblico* (Manin, 2010: 248).

* Lucia Devescovi è laureata in Politiche Europee ed Internazionali presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore.

luciadevescovi@yahoo.it

L'assenza della mediazione, tuttavia, non genera un dialogo proficuo tra pari, quanto piuttosto una ricezione passiva di *input* da parte del popolo in un rapporto completamente sbilanciato (Manin, 2010). Il leader diventa interprete obbligato della narrazione mediatica (Calise, 2016:4) e l'arena politica un vero e proprio palcoscenico, dal quale leadership alternative si sfidano. Se, dunque, tra gli elementi distintivi della proposta di Manin spiccano il rapporto spettacolarizzato che si instaura tra governanti e governati e le capacità persuasive delle cosiddette "figure mediatiche" (Manin, 2010: 244), ci si può chiedere se tale situazione possa essere assimilabile a contesti distanti nel tempo in cui la leadership sia altrettanto capace di condurre tale "spettacolo" e rivolgersi direttamente al pubblico. Il paragone sorge spontaneo nell'analizzare la dirompenza dell'operato di Theodore Roosevelt, ventiseiesimo presidente degli Stati Uniti. Egli fu capace di stravolgere per sempre il rapporto presidenza-popolo in un'epoca in cui, come quella in cui si colloca la proposta di Manin, la classe politica risultava delegittimata a governare. Partendo da tali somiglianze è possibile attribuire a Roosevelt il "merito" di aver percorso i tempi con una democrazia del pubblico *ante litteram*?

2. La democrazia del pubblico e il problema del comando

Il clima di fine secolo, in cui la democrazia del pubblico trova spazio, presenta criticità rispetto alla condotta della cosa pubblica e al rapporto tra governanti e governati. Le problematiche sociali crescono in maniera esponenziale, portando con sé un senso di forte delegittimazione della politica stessa. I cittadini avanzano aspettative più esigenti alla politica perché sappia gestirle e soddisfarle, tramite una richiesta puntuale di competenza. Tali aspettative, però, appaiono disattese, complice la difficoltà dei governanti di intercettare una soluzione univoca che possa generare un bene comune diffuso. Si assiste, dunque, ad una crescente insofferenza verso la classe dirigente, che sembra inadatta e, anzi, intenta alla ricerca del profitto personale e all'autoconservazione (Fabbrini, 1999).

Alla luce di tali difficoltà il rapporto democratico fondato sullo scambio sinergico e reciproco tra chi governa e gli elettori è messo a dura prova, facendo emergere uno dei paradossi più evidenti della società democratica: "la teoria democratica ci dice che il popolo governa. In pratica abbiamo leader che governano il popolo" (Lord, 2003: XI). La "proposta" del sistema democratico, tuttavia, non mira ad un caotico governo di tutti, quanto piuttosto punta a risolvere in maniera positiva il problema del comando. Nelle parole di Giovanni Sartori:

La democrazia non svolge i valori di “libertà-eguaglianza” nella direzione negativa di una “assenza di comando”, non persegue un ideale-limite anarchico, ma ricerca una soluzione positiva al problema del potere. E perciò chi reputa che [...] il rapporto dirigenti-diretti sia incompatibile con la democrazia non assume una posizione conforme all’impostazione democratica di questo problema (Sartori, 1957: 81).

La tensione persistente sulla paternità del governo, se essa sia in ultima istanza proprietà del popolo o spetti al leader, genera un dialogo continuo e positivo. Costringe, infatti, chi detiene l’autorità a misurarsi con il popolo e a persuaderlo della necessità del potere politico, per questo il problema del leader democratico è, in fondo, la forza della democrazia (Kane; Patapan, 2012). Il sistema democratico non può essere ridotto ad una modalità in cui gli eletti debbano esclusivamente implementare le istruzioni degli elettori, bensì si tratta di un meccanismo in cui si sottopone chi governa al verdetto dei governati. È una sorta di resa dei conti che costituisce la componente democratica della rappresentanza (Manin, 2010), un controllo dei leader e non una sottomissione senza discrezionalità al volere popolare. L’aspirazione maggiore è, dunque, ottenere un rapporto di comando e conformità stabili, in cui quest’ultima sia garantita non da minacce o manipolazione, quanto piuttosto dalla profonda convinzione dei governati che chi governa abbia il diritto e il permesso di farlo (Arendt, 1992). Una oculata strategia di governo potrebbe garantirsi il “permesso” al potere, permettendo di raggiungere la giusta proporzione tra le opportunità del comando e dell’influenza, esplicitate sfruttando al meglio possibile tutte le risorse a disposizione (Kane, Patapan, 2012).

La leadership descritta da Manin sceglie come interpreti coloro che sono in grado di destreggiarsi nel campo della comunicazione mediatica e convincere della bontà del proprio operato. Per essere elevati a ricoprire cariche pubbliche, infatti, sussiste ancora la necessità di possedere caratteristiche distintive:

Ciò cui stiamo assistendo oggi non è un allontanamento dai principi del governo rappresentativo, bensì un cambiamento nel tipo di élite che viene selezionato. Le elezioni continuano a elevare alle cariche individui che posseggono caratteristiche distintive; esse conservano il carattere elitista che hanno sempre avuto. Tuttavia, una nuova élite di esperti della comunicazione ha sostituito l’attivista politico e il burocrate di partito. La democrazia del pubblico è il governo dell’esperto dei media (Manin, 2010: 244, 245).

Il leader si serve, infatti, di una vera e propria “politica post-ideologica” (Madeddu, 2011: 154), in cui non è l’ideologia a trascinare

l'elettorato, ma meccanismi fondati sulla comunicazione e la persuasione. L'obiettivo è generare consenso e

scatenare fra gli elettori reazioni, proprio come avviene in teatro, quando gli attori – con le loro più o meno riuscite performance – puntano a ottenere l'applauso di un pubblico che rimane comunque distante (Palano, 2019: 62).

Manin stesso, per questa nuova modalità, si ritrova ad esprimere un giudizio negativo circa l'evoluzione del sistema:

il governo rappresentativo sembra aver arrestato il proprio progresso verso il governo popolare [...] Anche se si può certamente affermare che la democrazia si sia allargata, non si può certamente dire che sia diventata più profonda (Manin, 2010: 259).

Il rapporto di *do ut des* alla base del sistema democratico sembra sostituito da un meccanismo di ricezione del tutto passiva da parte del popolo. La democrazia diviene minima, l'esercizio della sovranità si limita ad un atto della durata di pochi minuti che si ripete a scadenze definite, una "democrazia elettorale, personalizzata, mediatizzata. E, dunque, progressivamente svuotata dei contenuti che le danno significato" (Diamanti, Manin, 2010: VII). Già Rousseau aveva espresso un giudizio negativo circa la "falsa libertà" dei cittadini, prendendo come esempio il popolo inglese. Egli sottolineava come esso sia libero "soltanto durante l'elezione dei membri del parlamento; appena questi sono eletti, esso diventa schiavo, non è più niente" (Rousseau, 1966: 217). Il sostenere che l'iniziativa, in termini di scelta elettorale, non appartenga ai votanti ma a chi provoca reazioni in essi non è una novità apportata dalla democrazia del pubblico: è evidente come il voto sia un meccanismo che prevede una reazione dei cittadini alle proposte politiche. È necessario, tuttavia, attuare una distinzione. Quando le proposte sono il riflesso di bisogni e situazioni sociali indipendenti dalle azioni dei candidati, allora l'elettorato è l'origine delle proposte, in tal caso la dimensione espressiva del voto prevale. Quando, invece, i temi sono dettati dai comportamenti dei politici stessi, emerge la dimensione del voto come reazione agli stimoli politici. La democrazia del pubblico trova fondamento proprio su questa seconda modalità: la scelta di voto rimane "imprigionata", dipendente da una vera e propria "dimensione reattiva" (Manin, 2010: 247) a ciò che il pubblico-popolo vede sul palcoscenico.

L'attore protagonista è solo il leader che relega anche i partiti ad un ruolo dietro le quinte. Essi sembrano sopravvivere, infatti, solo mettendosi al servizio del capo (Calise, 2016): "come macchine finalizzate a selezionare e a promuovere i candidati alla guida del governo. Da cui traggono, a loro volta, senso e identità" (Manin, 2010: XI). Il partito, che nella fase delle formazioni di massa era stato fulcro

della vita politica, diventa letteralmente il suo leader, identificandosi con la persona che lo rappresenta e mettendovisi al completo servizio (Mair, Müller, Plasser, 2004). Pur riconoscendo la condizione di passività dell'elettorato, Manin propende per definire il cambiamento non come una degradazione della democrazia, quanto piuttosto come una semplice metamorfosi. Lo studioso ritiene che al popolo venga restituito il suo ruolo naturale: non agire da solo in un azzardato autogoverno privo di leader, ma osservare e giudicare, esercitando il compito di "tribunale dell'opinione" (Urbinati, 2013:169). Gli elettori mantengono la possibilità di approvare o censurare le proposte delle leadership in competizione: in base alla risposta del pubblico sulle linee di divisione politica evocate con la sua proposta, il politico adeguerà il suo "spettacolo" (Manin, 2010: 249). In questo senso Manin sottolinea un netto miglioramento circa l'autonomia degli elettori nel periodo della democrazia dei partiti (Palano, 2019: 64), in cui la discussione pubblica avveniva in seno ai partiti e la scelta elettorale si fondava su una sensazione di appartenenza e identificazione al partito più che sulla natura delle misure proposte. Il voto, come sottolinea Ostrogorski, addirittura si tramandava da una generazione all'altra: "votano docilmente per un 'cane giallo', perché porta i colori del partito" (Ostrogorski, 1991: 617).

La descrizione della democrazia del pubblico, tuttavia, sembra aver puntato i riflettori solo una certa categoria di elettore mediano, dimenticando l'esistenza dei cittadini per nulla inclini a giudicare sulla base dell'immagine. Essi, come scrive Madeddu, hanno un rapporto

meno rapsodico dell'elettore medio con la politica non fanno le loro scelte in base all'immagine dei candidati, alla somiglianza o alla superiorità che vedono in loro sulla base di qualche caratteristica che reputano positiva, né si accontentano di esprimere il loro voto come se si trattasse di scegliere qualcosa della cui esistenza o non esistenza, tutto sommato, si può fare a meno, come un lusso, un qualcosa di superfluo (Madeddu, 2011: 156).

3. L'esperienza Rooseveltiana: una democrazia del pubblico *ante litteram*?

Individuare la leadership come elemento cardine, nonché definire i tratti distintivi del leader mediatico fa sorgere un paragone tra la situazione descritta da Manin e lo stravolgimento attuato dalla presidenza di Theodore Roosevelt. Tanto da chiedersi se un'esperienza così dirompente possa essere elemento per individuare in essa un modello di democrazia del pubblico *ante*

litteram. La somiglianza tra il clima di sfiducia generalizzato di fine Novecento e i tratti della società dell'epoca di Roosevelt è un ulteriore elemento di paragone.

I decenni a cavallo tra il Diciannovesimo e il Ventesimo secolo negli Stati Uniti videro un vero e proprio mutamento a livello societario, complice l'affacciarsi sulla scena politica di un nuovo attore: la folla. De Tocqueville, già negli anni Trenta dell'Ottocento, aveva ammonito circa la pericolosità, per la democrazia, della massa e della rivendicazione da parte di questa della capacità di autogovernarsi. Il governo della moltitudine era, infatti, connotato dal pregiudizio che esso avrebbe certamente condotto ad una vera e propria "tirannide della maggioranza" (De Tocqueville, 2016: 10). Ora che il fenomeno della massa si stava affacciando sulla scena statunitense generava interrogativi circa una gestione accettabile della stessa, unendosi a problemi connessi ad una evoluzione rapida dal punto di vista urbano. Il potere politico era messo a dura prova, chiamato a dirimere anche le disparità che stavano sorgendo, paradossalmente, tra cittadini cresciuti sull'ideale del *self made man* e in un territorio così ampio da garantire a tutti le stesse possibilità. Il popolo aveva conservato il "potere di concedere il potere" (Fabbrini, 1999: 13) sulla base della Costituzione, ma non era sicuro di chi fosse il soggetto in grado di garantire un'azione efficiente e nell'interesse collettivo. Per tale motivo il bisogno di un leader in grado di riequilibrare la gestione della democrazia assumeva un ruolo centrale. Manin riconosce l'allargamento vertiginoso di mansioni che il potere politico del suo tempo subisce, complice la volontà di rispondere ad istanze nuove, e sostiene la necessità di un vero e proprio potere discrezionale o prerogativo (Manin, 2010). Chi ha il potere può trovarsi di fronte a situazioni imprevedute e deve essere in grado di farvi fronte con capacità, con un margine di manovra, senza tuttavia scivolare nel dispotismo. In un contesto delicato come quello statunitense, del tutto ostile a forme di potere che potessero tendere alla monarchia (Dahl, 2003), era necessaria ancora di più un'investitura popolare, una figura "migliore" che godesse del favore del popolo. Si riapriva l'antico dilemma circa la possibilità di una gestione aristocratica del potere, lasciando governare i migliori e portando con sé, tuttavia, una pericolosa tendenza all'oligarchia (Michels, 1966).

In una situazione di disamoramento verso la politica, Theodore Roosevelt avrebbe rappresentato un elemento di fascino e carisma per i cittadini, aiutato dai mass media, con l'obiettivo di fare in modo che il popolo americano si affezionasse alla persona del presidente più che all'ufficio in sé (Calabresi, Yoo, 2008). Tale necessità per la presidenza di acquisire più potere discrezionale e avvicinarsi al popolo,

infatti, era in profondo disaccordo con la figura prettamente simbolica che i Padri Costituenti avevano voluto dare alla Casa Bianca. La carica presidenziale era assimilabile ad una “nave vuota”, un involucro istituzionale privo di particolare potere e ci sarebbero volute “cinque decenni per provare a democratizzarla” (Lowi, 1994: 402), segno che la cultura americana, figlia di una profonda volontà antimonarchica, avrebbe avuto bisogno di tempo per assimilare i cambiamenti in tal senso e per considerarli positivi. Circondata da un alone di venerazione, soggezione e, in taluni casi, reverenza (Rejai, Phillips, Mason, 1993) la presidenza è la figura di potere più esaminata del mondo, (King, Ragsdale, 1998) per via della commistione di ruoli in un unico potere, che la rende una sintesi della nazione nella sua essenza, in grado di raccogliere le aspirazioni (Cronin, Genovese, 1998). Il processo di trasformazione nell’unica figura rappresentante del popolo *in toto*, con un surplus di investitura diretta (Musella, 2017:209) iniziò proprio nei primi anni del Novecento. Le cause sono imputabili alla crescita della complessità organizzativa, nonché all’autonomia e ai numeri dello staff presidenziale, che poté allargare le proprie competenze sulla gestione delle risorse pubbliche. Complice di questo furono sia una cosciente cessione di competenza da parte del Congresso, sia una “appropriazione indebita” da parte del presidente (Musella, 2012: 37). A tal proposito ebbe un ruolo considerevole Theodore “Teddy” Roosevelt: “il primo grande eroe americano dell’era dei nuovi mass media” (Miroff, 1993: 158). La sua amministrazione fu particolare: continuità ma cambio radicale, tanto da definire il suo momento presidenziale come “la nascita dell’America moderna” (Skowronek, 1993: 228). L’esperienza presidenziale di Roosevelt ebbe inizio dopo la morte del presidente William McKinley a seguito di un attentato ai suoi danni, il 6 settembre del 1901. Il giovane vicepresidente prese il suo posto tra la forte diffidenza degli esponenti del suo stesso partito, che accusavano il neo-inquilino della Casa Bianca di avere idee troppo progressiste. Mark Hanna, vertice del Comitato Nazionale Repubblicano giunse a dire: “Può succedere di tutto con quel dannato cowboy alla Casa Bianca” (Rosenman, Rosenman, 1976: 1). Per questo, durante il primo mandato, Roosevelt cercò di dimostrare come la sua permanenza al vertice non fosse una semplice sostituzione. Nel suo caso, la non completa conformità al gradimento dei suoi compagni di partito, lo spinse a cercare un’altra via per ottenere consenso: il popolo. La soluzione più immediata fu ricorrere ad un’immagine pubblica della presidenza, rendendola accessibile a tutti attraverso un uso oculato della stampa (Cooper, 1983) e scavalcando parzialmente l’intermediazione partitica. Lo scollamento dal partito non fu completo: la seconda presidenza,

regolarmente eletta, fu garantita a Roosevelt dalla formazione repubblicana. Il presidente fu molto attento a dimostrandosi fedele alla sua appartenenza partitica, difendendo la tradizione ma allo stesso tempo innovando (Skowronek, 1993).

La ricerca di legittimazione popolare comportò un'attenzione maggiore all'immagine che egli forniva di sé, in un regime di *permanent campaign*, definito, peraltro, come "l'altra faccia della democrazia del pubblico" (Calise, 2016: 139). Egli sosteneva come ogni funzionario esecutivo, a maggior ragione il presidente, avesse il dovere di fare tutto quanto in suo potere per servire il popolo: rispettando i limiti fissati dalla Costituzione, egli avrebbe dovuto fare ciò che la nazione avesse chiesto (Blum, 1965). Il mito del mandato presidenziale come investitura popolare sarebbe diventato così "un'arma standard nell'arsenale di simboli persuasivi che tutti i presidenti sfruttano" (Dahl, 1990: 360), consegnando al presidente il ruolo di unico vero attore agente in nome del popolo. Theodore Roosevelt diede uno strappo alla tradizione che lo voleva sotto lo stretto controllo del Congresso e si propose come lo *steward* del popolo (Roosevelt, 1913), sostenendo di poter godere di un certo grado di libertà, forte dell'approvazione dei veri detentori della sovranità. Ecco perché si rivolse spesso ad essi come un *pater patriae* a loro vicino e promettendo di fare il loro interesse, contro un Congresso stagnante e in cerca della soddisfazione degli interessi di parte. Il supporto del pubblico sarebbe diventato una risorsa politica di cruciale importanza, perché per gli altri detentori del potere sarebbe stato difficile "vietare le legittime richieste di un presidente con supporto popolare" (Edwards, 2003: 4). Promuovendo l'idea di un governo più attivo ed esecutivo-centrico Roosevelt creò una presidenza molto più influente sulla vita del Paese, in grado di rimodellare la sua funzione sia a livello domestico che negli affari esteri e segnando il sentiero per i suoi successori (Milkis, Nelson, 2016). Il processo avrebbe portato a quella che Dahl definisce una vera e propria *pseudodemocratizzazione* della presidenza (Dahl, 1990), molto assimilabile al processo di *leaderizzazione* della democrazia che descrive Manin. La trasformazione comportò anche la rilettura del ruolo del presidente come leader dell'opinione pubblica. Dal *bully pulpit*, termine coniato dallo stesso Roosevelt per identificare la presidenza come una piattaforma nazionale, il presidente avrebbe potuto influenzare e plasmare il sentimento pubblico e guidarlo all'azione (Goodwin, 2013). Questo meccanismo generò un profondo cambiamento nei rapporti tra la presidenza e il popolo e spinse la prima a cercare di raggiungere il secondo, soprattutto attraverso la parola:

[...] Si individuano due tendenze, un prima e dopo. Prima il presidente non si rivolgeva quasi mai al pubblico, non più di cinque volte l'anno. Questo valeva anche per le proposte di legge e le leggi stesse, la cui comunicazione in merito avveniva solo tra l'esecutivo e il congresso, senza coinvolgimenti popolari. Quello che conosciamo come la presidenza americana sarebbe arrivato solo a inizio 1900, attraverso l'operato di Theodore Roosevelt e Woodrow Wilson (Dahl, 1990: 396).

Roosevelt aveva dato vita ad "una voce di vasta portata, simile a un megafono, davvero rauco e stridente, ma di grandi aspirazioni, come i profeti del passato" (Greenberg, 2011: 1068). Sviluppando una nuova filosofia del governare, cercando di promuovere una visione politica e morale che puntasse al cambiamento, aveva creato un obiettivo attrattivo e pieno di significato: un presidente con una missione appassionante e, quindi, potente (Cronin, Genovese, 1998). Esattamente come i leader descritti da Manin nella sua democrazia del pubblico, anche Roosevelt promosse la sua politica come un vero e proprio spettacolo, in cui a recitare era il presidente stesso davanti ad una platea di cittadini: un eroe e molti spettatori passivi (Miroff, 1993: 198). Roosevelt, infatti, fu più volte definito un "drammatizzatore", in grado di sfruttare circuiti emozionali e presentare la competizione politica come una lotta amico-nemico di cui egli stesso era l'eroe. Tuttavia, non fornì ad un pubblico "incollato alla sedia" solo un "intrattenimento presuntuoso", quanto piuttosto drammatizzò il potenziale enorme di un esecutivo in grado di dialogare con il popolo, come una carica in grado di cambiare la vita politica americana, forte appunto del sostegno dei cittadini (Cornwell, 1965: 14). La spettacolarizzazione di sé avvenne grazie ad un oculato utilizzo dei mass media giornalistici, nonché alla fama che si era guadagnato per le sue imprese come personalità impegnata a tutto tondo (Cooper, 1983). La modalità adottata ebbe fortuna perché la sua innovazione mediatica coincise con un periodo di boom di riviste e quotidiani, strumenti eccellenti per dialogare in maniera diffusa e, allo stesso tempo, creare una sorta di intimo legame con ciascun cittadino (Milkis, Nelson, 2016). Tempo dopo, con l'instaurarsi di un tipo di giornalismo professionale, i presidenti avrebbero dovuto fare i conti con tutt'altra stampa, molto più forte ed incisiva (Ryfe, 2005). Certamente, in ogni caso, Roosevelt è paragonabile agli esperti di media di Manin per la modalità di comunicazione, improntata più sulla performance che sul contenuto. A tal proposito uno degli storici corrispondenti del New York Sun, David Barry sosteneva come la personalità di Roosevelt fosse

così affascinante, così attraente per la fantasia popolare, così in grado di sopraffare, così viva, e nel complesso così unica, che in un certo senso ha oscurato i suoi atti pubblici [...] il pubblico era più interessato a lui, al modo in cui faceva le cose e a vederlo di quanto lo fossero rispetto a ciò che faceva (Barry, 1924: 263).

Tra ammirazione o disapprovazione estrema di certo nessuno, anche allora, avrebbe potuto negare la particolarità della sua personalità, che lo avrebbe reso uno degli uomini più incisivi di un'era (Gatewood, 1970). La sua modalità comunicativa, oltre ad utilizzare tecniche retoriche ed emozionali volte a suscitare reazioni, come per il pubblico di Manin, mantenne anche un'importante componente ideologica. Il suo operato può essere considerato una perfetta messa in atto della cultura progressista dell'epoca, in cui si cercava di riportare *in auge* il popolo. Attraverso l'azione sapiente dei leader, si puntava a condurre l'opinione pubblica verso una consapevolezza civica, ispirata al bene comune di cui parlava Rousseau, in grado persino di porre fine alle spaccature della società e ricondurla ad un ideale di popolo "giusto". L'opinione pubblica era vista, infatti, come "un tessuto sociale in grado di crescere, di prendere coscienza" (Ryfe, 2005: 22). Roosevelt riuscì a perpetrare, inoltre, l'idea del bisogno di essere governati dai migliori, in senso aristocratico, anche nella nazione per eccellenza della democrazia. Complice un grande carisma in grado di coinvolgere la nazione nella condotta della presidenza (Gould, 1991), lo scopo finale era creare un'intima connessione con gli americani, qualcosa che permettesse loro di identificarsi con il presidente e affidarvisi. Per questo Roosevelt assunse le sembianze dell'eroe popolare, in grado di fare "da supporto come un surrogato eroico per un popolo troppo sparpagliato, diviso o passivo per agire per conto proprio" (Miroff, 1993: 160). Egli sarebbe stato anche il depositario delle speranze e delle paure dei cittadini, diventando un vero e proprio simbolo trascendente: l'uomo in cui gli americani avrebbero visto i propri ideali realizzarsi o essere traditi (Greenberg, 2011). Per tali caratteristiche quella di Roosevelt può essere senza dubbio annoverata tra le leadership simboliche in grado di generare nei governati un senso di appartenenza. Essa non necessita né di una somiglianza tra capo e seguaci e nemmeno di criteri giustificati razionalmente, perché crea immagini che si fondano su legami emozionali (Pitkin, 1972). In maniera singolare, infatti, molti degli oppositori di Roosevelt individuavano come motivo di tanto affetto nei confronti del presidente una qualche forma di isterismo:

Per alcune persone la dimensione fisica significa grandezza. In essi Roosevelt tocca la corda giusta. Molte persone sono orgogliose e sicure di sé. Roosevelt è il loro ideale. Folgorazione, furia, clamore fanno appello ad alcuni di noi. Roosevelt ci soddisfa. A milioni amiamo Roosevelt non per ciò che è, ma per ciò che pensiamo sia; per quello che pensiamo abbia fatto, non per quello che ha effettivamente fatto (Peck, 1906: 678).

4. Conclusioni

Alla luce di quanto analizzato della presidenza Roosevelt, la tendenza, a primo impatto, sarebbe definire la sua una leadership plebiscitaria, tanto temuta e scongiurata dalle democrazie occidentali, che la etichettano come una pericolosa strada verso un potere autoritario. Non bisogna confondere, tuttavia, l'azione del leader con un'istituzionalizzazione della stessa, scivolando nell'equivoco di equiparare una modalità comunicativa, come nel caso di Roosevelt, con un sistema istituzionale che preveda uno e un solo capo a cui si affida il potere e che gode di una fiducia esclusivamente personale. Come sottolinea Panebianco, infatti, è necessario non equiparare un regime imperniato su questa concezione ad una situazione in cui la leadership è prevalente e gode di un rapporto diretto con il popolo (Panebianco, 1991). Ai fini della domanda di ricerca, nel chiedersi se si possa parlare dell'esperienza rooseveltiana come un prototipo di democrazia del pubblico, è necessario fare alcune precisazioni. Nella struttura descritta da Manin:

I partiti cedono spazio alla personalizzazione, l'organizzazione alla comunicazione, mentre le identità collettive si indeboliscono, compensate dalla fiducia personale diretta. Il rapporto con la società e gli elettori avviene, sempre più, attraverso i media e il marketing politico. In altri termini, i partiti si allontanano dalla società e, parallelamente, si *leaderizzano*. Trasformandosi, cioè, in comitati al servizio di un leader, che sviluppa il rapporto con i cittadini e la società servendosi dei media e delle tecniche del marketing politico-elettorale (Diamanti, Manin, 2010: X).

Proprio a tal proposito si evidenzia la prima differenza con l'esperienza rooseveltiana. Non si tratta di un partito repubblicano ormai obsoleto, al servizio del suo leader. Si parla, piuttosto, di un leader che, senza entrare in aperto contrasto con il sistema, fu in grado di scavalcare la sua formazione e dialogare con il popolo. La distanza tra presidente e partito non lo rese mai un uomo solo al comando: non bisogna scordare che la sua elezione fu favorita da una base partitica di appartenenza, con una determinata prospettiva di politiche. Anche se fortemente personalizzato, inoltre, il suo operato fu sottoposto ai normali controlli di pesi e contrappesi previsti dall'ordinamento statunitense. Instillare nell'opinione pubblica l'idea che il presidente fosse il rappresentante vero del popolo non serviva a rendersi un monarca. La strategia era volta, invece, a beffare il Congresso qualora bocciasse politiche considerate troppo progressiste, mettendo di fronte ai colleghi il fatto che il popolo fosse dalla sua parte. Egli, insomma, sfruttò al meglio la *primazia* (Fabbrini, 1999) di cui gode l'inquilino della Casa Bianca.

È evidente un'altra differenza rispetto alla democrazia del pubblico. Il paragone con il sistema di informazione dell'epoca Roosevelt con quello descritto da Manin non regge. Il corpo giornalistico del periodo seppur protagonista di un grande boom, risultava ancora immaturo e in cerca di un ruolo preciso. Roosevelt poté sfruttare il momento per indirizzarne l'azione e per utilizzare i media a suo favore. Si può dire, ad esempio, che il presidente non sia mai stato davvero intervistato, poiché nessuno ebbe mai il potere di porre domande impreviste. Egli poté, inoltre, attuare un meccanismo di censura dei giornalisti dissidenti. Ciò che in quel momento fu accettato senza troppo scandalo, negli anni a venire sarebbe stato considerato una grave violazione della libertà (Juergens, 1981).

Nella democrazia del pubblico di Manin si parla di competizione tra leader per il consenso del pubblico. Perciò è necessario che il palcoscenico mediatico sia libero e indipendente e che dia a tutti i contendenti le stesse possibilità. Nel caso di Roosevelt, invece, si assistette ad un vero e proprio *one-man-show*, in grado di usare il mezzo mediatico a suo piacimento e senza avversari.

Un ulteriore elemento di differenza tra le due situazioni in esame riguarda il ruolo morale della presidenza. L'opera di Roosevelt puntò a colmare le lacune del potere esecutivo, ridefinendone i contorni ed espandendone tre aspetti: la drammatizzazione pubblica, l'educazione del popolo e la leadership di partito (Cooper, 1983). Proprio tale caratteristica "educativa" e il valore di guida morale che Roosevelt affidò alla sua presidenza, rappresentano un ulteriore elemento contrario alla presentazione della sua esperienza come un primo passo verso il sistema di Manin. Nella democrazia descritta dallo studioso francese, infatti, il rapporto governanti-governati si gioca solo su legami retorici e persuasivi, perdendo la componente aristocratica o *educativa* del potere. Lo spettacolo messo in atto dal ventiseiesimo inquilino della Casa Bianca si pone, alla luce di queste riflessioni, come una modalità comunicativa, un'espressione di personalità volta al consenso popolare, senza diventare il fine ultimo dell'azione di governo.

Volendo dare all'esperienza rooseveltiana una connotazione precisa, si può definire come un esempio di processo di presidenzializzazione del regime politico, la creazione di una sorta di organo monocratico monarchico, legittimato da un metodo democratico (Calise, 2016). In tal senso Roosevelt risponde anche alle caratteristiche di quella che Burns chiama la leadership eroica (Burns, 1978). In questo caso l'aggettivo eroica non si riferisce alla qualità valoriale del leader, quanto piuttosto all'esplicarsi di una particolare relazione tra capo e seguaci, che dimostrano il loro sostegno quasi reverenziale tramite applausi e voti. Bisogna fare attenzione, a questo

punto, a non etichettare un semplice leader che gode del favore popolare con tale definizione. Il capo eroico si distingue per la somiglianza al *dictator* romano, una figura a cui la nazione si rivolge durante momenti di difficoltà, quando “una crisi di fiducia e legittimità travolge i governanti, l'ideologia e le istituzioni del sistema” (Burns, 1978: 244). Proprio facendo leva sul suo ruolo di salvatore della nazione Roosevelt riuscì ad instaurare un rapporto diretto presidente-popolo.

In conclusione, seppur Roosevelt possa essere definito una delle figure mediatiche di Manin, è altresì impossibile definire la sua condotta politica personalizzata e spettacolarizzata, un vero e proprio passaggio alla democrazia del pubblico. Si può parlare, nel suo caso, di una presidenza ibrida: un balzo in avanti rispetto ad un ruolo presidenziale più forte e più vicino ai cittadini, senza uno stravolgimento del sistema politico americano. Nel 1909, alla fine del suo mandato, infatti, gli Stati Uniti si sarebbero avviati verso un ruolo dell'esecutivo completamente diverso dall'Ottocento e sempre più affine all'immagine che conosciamo oggi. Il presidente non era più: “un Gulliver immobilizzato da 10.000 corde sottili, e nemmeno un Prometeo incatenato ad una roccia di frustrazione”, bensì “un magnifico leone che può vagare ampiamente e compiere grandi opere” (Rossiter, Leuchtenburg, 2015: 1), a patto di non eccedere nella gestione del suo stesso potere.

BIBLIOGRAFIA

- Arendt H. (1992), *Between Past and Future: Six Exercises in Political Thought*, Penguin, Harmondsworth.
- Barry D.S. (1924), *Forty Years in Washington*, Little, Boston.
- Blum J.M. (1965), *The Republican Roosevelt*, Harvard University Press, Cambridge.
- Burns J. (1978), *Leadership*, Harper & Row, New York.
- Calabresi S.G., Yoo C.S. (2008), *The Unitary Executive: Presidential Power from Washington to Bush*, Yale University Press, New Haven.
- Calise M. (2016), *La democrazia del leader*, Bari-Roma, Laterza.
- Cooper J.M. (1983), *The Warrior and the Priest: Woodrow Wilson and Theodore Roosevelt*, Harvard University Press, Cambridge.
- Corwell E.E. (1965), *Presidential Leadership of Public Opinion*, Indiana University Press, Bloomington.
- Cronin T.E., Genovese M.A. (1998), *The Paradoxes of the American Presidency*, Oxford University Press, New York.
- Dahl R. (1990), *Myth of the Presidential Mandate*, in “Political Science Quarterly”, 105, 3: 355-372.

-
- Dahl R. (2003), *How Democratic is the American Constitution?*, Yale University Press, New Haven, 2003; trad. it. *Quanto è democratica la Costituzione americana?*, Laterza, Roma-Bari.
- De Tocqueville A. (2016), *De la démocratie en Amérique*, C. Gosselin, Paris, 1835; trad. it. *La democrazia in America*, Rizzoli, Milano.
- Edwards G.C. (2003), *On Deaf Ears: The Limits of the Bully Pulpit*, Yale University Press, New Haven.
- Fabbrini S. (1999), *Il Principe democratico. La Leadership nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari.
- Gatewood W.B. (1970), *Theodore Roosevelt and the Art of Controversy*, Louisiana State University Press, Baton Rouge.
- Goodwin D.K. (2013), *The Bully Pulpit. Theodore Roosevelt, William Howard Taft, and the Golden Age of Journalism*, Simon and Schuster, New York.
- Greenberg D. (2011), *Theodore Roosevelt and the Image of Presidential Activism*, in "Social Research", 78, 4: 1057-1088.
- Gould L. (1991), *The Presidency of Theodore Roosevelt*, University Press of Kansas, Lawrence.
- Juergens G. (1982), *Theodore Roosevelt and the Press*, in "Daedalus", 111, 4: 113-133.
- Kane J., Patapan H. (2012), *The Democratic Leader. How Democracy Defines, Empowers, and Limits its Leaders*, Oxford University Press, Oxford.
- King G., Ragsdale L. (1998), *The Elusive Executive: Discovering Statistical Patterns in the Presidency*, Congressional Quarterly Press, Washington
- Leuchtenburg W.E. (2015), *The American President. From Teddy Roosevelt to Bill Clinton*, Oxford University Press, New York.
- Lord C. (2003), *The Modern Prince: What Leaders Need to Know Now*, Yale University Press, New Haven.
- Lowi T.J. (1994), *Presidential Democracy in America: Toward the Homogenized Regime*, in "Political Science Quarterly", 109, 3: 401-415.
- Madeddu A. (2011), *Osservazioni su "Principi del Governo Rappresentativo" di Bernard Manin*, in "Il Politico", LXXVI, 2: 149-157.
- Mair P., Müller W.C. (2004), *Political Parties and Electoral Change. Party Responses to Electoral Markets*, a cura di Plasser F., Sage, Londra.
- Manin B. (2010), *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, Parigi, 1995; trad. it. *Principi del governo rappresentativo*, Il Mulino, Bologna.
- Michels R. (1966), *La Sociologia del Partito Politico nella Democrazia Moderna*, Il Mulino, Bologna.
- Milkis S., Nelson M. (2016), *The American Presidency. Origins and Development, 1776-2014*, Thousand Oaks, Sage.
- Miroff B. (1993), *Icons of Democracy. American Leaders as Heroes, Aristocrats, Dissenters, and Democrats*, Basic Books, New York.
- Musella F. (2012), *Il Premier diviso. Italia tra presidenzialismo e parlamentarismo*, Università Bocconi Editore, Milano.
- Musella F. (2017), *Il mandato plebiscitario dei leader democratici. Antecedenti americani e sviluppi recenti*, in "Società Mutamento Politica", 8, 15: 207-222.
- Ostrogorski M. (1991) *La démocratie et les partis politiques*, trad. it *La democrazia e i partiti politici*, a cura di Quagliariello G., Rusconi, Milano.

- Palano D. (2019), *La Democrazia alla fine del "pubblico". Sfiducia, frammentazione, polarizzazione: verso una "bubble democracy"?*, in "Governare la paura", 2019: 35-92.
- Panebianco A. (1991), *Plebisciti e democrazia*, in "Il Mulino", XL, 3: 427-435.
- Peck H.T. (1906), *Twenty Years of the Republic 1885-1905*, Dodd, New York.
- Pitkin H. (1972), *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles-London.
- Rejai M., Phillips K., Mason W.L. (1993), *Demythologizing an Elite. American Presidents in Empirical, Comparative, and Historical Perspective*, Praeger Publishers, Westport CT.
- Roosevelt T. (1913), *An Autobiography*, The Macmillan Company, New York.
- Rosenman S., Rosenman D. (1976), *Presidential Style: Some Giants and a Pygmy in the White House*, Harper and Row, New York.
- Rousseau J. (1966), *Du contrat social: ou principes du droit politique*, Marc-Michel Rey, Amsterdam 1762; trad. it. *Contratto sociale*, Einaudi, Torino.
- Ryfe D.M. (2005), *Presidents in Culture. The Meaning of Presidential Communication*, Peter Lang, New York.
- Sartori G. (1957), *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna.
- Skowronek S. (1993), *The Politics Presidents Make. Leadership from John Adams to George Bush*, Harvard University Press, Cambridge.
- Urbinati N. (2013), *Democrazia in diretta. Le nuove sfide alla rappresentanza*, Milano, Feltrinelli.

LUCA R. PERFETTI*

IS THERE NO ALTERNATIVE?

92

ABSTRACT: The paper focuses on the theme of emergency in order to highlight some of its elements, along a brief argumentative path. In particular, at the level of analysis, the present work intends to indicate some factors - non-juridical - which appear decisive for public law at this "historical moment". In the context of this "historical moment", an attempt will be made to highlight how emergency and derogation with respect to ordinary rules are not exceptional elements but structural elements of the evolution of the system, concluding by indicating the alternative between the "reasons for public law" and its simple marginalisation, to make way for a biopolitical dialectic between command and subjection as mere fact, deriving from the idea that no alternatives are available, there is no alternative.

KEYWORDS: Emergency - Public Law Reasons - Democracy Crisis - Biopolitics

SOMMARIO: 1. Esergo. 2. Ordine del discorso. 3. Elementi di analisi e posizione delle questioni. 4. Il problema dei dispositivi di emergenza e la determinazione dell'emergenza da parte del provvedimento amministrativo opinabile. 5. Il regime costituzionale dell'emergenza. 6. Il problema delle ragioni del diritto di fronte all'emergenza ed alla biopolitica. 7. Ancora sulla sovranità.

1. Esergo

Se si condivide l'idea che il compito del giurista risieda nella «ricerca, riconsiderazione e svelamento delle ragioni del diritto in ogni momento storico» e solo in misura minore, meno urgente, ad esso si aggiungano quelli di «interpretazione e sistemazione logica delle norme e degli istituti» (Pastori, 2013: 75), non si potrà disattendere il compito di comprendere il «momento storico» ed in esso, provare a declinare la «ricerca, riconsiderazione e svelamento delle ragioni del diritto».

A mio modo di vedere, si tratta di un compito che si pone in particolare sintonia con lo scopo che questa Rivista si propone, inquadrando la riflessione nell'indagine circa «l'ordine politico-giuridico-economico», di modo da «rendere ragione delle cause e delle modalità attraverso le quali le istituzioni emergono e producono effetti»¹.

* Luca Raffaello Perfetti è professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
lucaraffaello.perfetti@uniba.it

¹ Testualmente l'editoriale di apertura del primo numero della Rivista, chiarisce come «L'aspirazione della rivista è fornire strumenti adeguati ad osservare la genesi, la manutenzione e il cambiamento dell'ordine politico-giuridico-economico, e così rendere ragione delle cause e delle modalità attraverso le quali le istituzioni emergono e producono effetti, anche al di là delle intenzioni di coloro che con le loro

Non avendo affatto l'ambizione di provare a condurre questa riflessione circa le «ragioni del diritto» in senso generale, non avendone né la forza né le competenze, vorrei più limitatamente porre la questione delle «ragioni del diritto» del diritto pubblico, in relazione al contesto che mi pare di dover indicare o, per non dimenticare il punto di partenza, rispetto al nostro «momento storico».

La ragione per la quale questo compito mi pare urgente risiede nel fatto che il dibattito dei pubblicisti che è seguito alle emergenze che hanno caratterizzato questi ultimi anni – e che, tuttavia, a mio modo di vedere, non sono che una manifestazione più eclatante di una tendenza ormai strutturale e di sistema (Perfetti, 2021) – mi pare, sia pure con alcune eccezioni, piuttosto inadeguato. Non sempre sono chiariti gli elementi di analisi del «momento storico», sicché per lo più ci si contenta, per un lato, di evidenziarne la natura eccezionale e transeunte (mentre le vicende emergenziali con le quali ci s'è confrontati in questi ultimi due anni, a mio modo di vedere, sono solo fenomeni più evidenti di dispositivi giuridici ed istituzionali da tempo in essere e piuttosto chiaramente); dall'altro, di lamentare l'inadeguatezza delle istituzioni, dei meccanismi di partecipazione, la debolezza della società, il cattivo stato del ceto politico.

Dal mio punto di vista, invece, non sembra sufficiente ribadire i principi e le regole cui nei decenni passati abbiamo imparato a credere, riaffermare un'idea astratta di Stato-di-diritto, che prescinde dalla sua declinazione storica nelle istituzioni contemporanee, riaffermare una possibile interpretazione delle regole costituzionali, storicamente data, sia pure ammettendo che il funzionamento delle istituzioni le contraddice apertamente in più punti.

Naturalmente, non pretendo che la mia critica sia condivisa, né che ciò valga per i dati di analisi e per le soluzioni che propongo. Tuttavia, non credo di voler venire meno al dovere del giurista per come sono educato ad intenderlo, vale a dire non il puro esercizio tecnico che prescinde dal suo significato storico e politico, e non la rassicurante riepilogazione di sistemi concettuali consolidati, ritenendo, invece, di dover restare fedele al compito di essere, sempre, «un operatore e un costruttore di libertà, di giustizia e di pace» (Pastori, 2013: 77).

2. Ordine del discorso

azioni volontarie hanno contribuito a porle in essere e che le guidano nella contingenza. Scopo della rivista è, altresì, di arricchire il dibattito in tema di diritti fondamentali della persona, con particolare riferimento al ruolo delle istituzioni nelle dinamiche di potere negli ordinamenti democratici»; (Felice, 2020).

In questa prospettiva, vorrei affrontare il tema dell'emergenza – particolarmente evidente in questi ultimi anni – per mettere in luce alcuni elementi, lungo un breve percorso argomentativo.

In particolare, (i) sul piano dell'analisi, vorrei indicare alcuni fattori – non giuridici – che mi sembrano decisivi per il diritto pubblico in questo «momento storico»; (ii) nel contesto di questo «momento storico», vorrei mettere in luce come (ii.a.) emergenza e deroga rispetto alle regole ordinarie non siano elementi eccezionali ma strutturali dell'evoluzione dell'ordinamento e (ii.b.) per ragioni non effimere, né perché le istituzioni operano in modo inadeguato o con personale altrettanto incapace, ma per ragione di cause anch'esse strutturali; (iii) per conseguenza, quindi, indicare possibili interpretazioni dell'ordinamento che connotano la mia «ricerca delle ragioni del diritto» pubblico; (iv) conclusivamente indicando l'alternativa tra le «ragioni del diritto» pubblico – per come credo di dover riproporre – e la sua semplice marginalizzazione, per lasciare il posto ad una dialettica biopolitica tra comando e soggezione come mero fatto, derivante dall'idea che *no alternatives are available, there is no alternative*.

Poiché ho avuto modo altre volte di dare conto delle ragioni – teoriche, dogmatiche e di fatto – di questo ragionamento, vorrei sviluppare ogni segmento del discorso in modo estremamente sintetico, rinviando, ove possibile, a quanto già scritto in altre sedi – anche per la doverosa discussione della letteratura rilevante – e concentrarmi, piuttosto, sulle urgenti questioni che la Rivista ha posto con la sua *Call for Papers* n. 3 su “democrazia tra fiducia e delegittimazione”. Sono quindi costretto a scusarmi per non poter fornire una dimostrazione adeguata delle mie argomentazioni e proposte e, tuttavia, sono sicuro che il discorso sarà più chiaro potendo rinviare a quanto già scritto in questi anni.

3. Elementi di analisi e posizione delle questioni

Sul versante degli elementi di analisi, mi pare che alcuni punti fermi vadano posti.

Anzitutto, volendo declinare nel «momento storico» il modo in cui le «istituzioni emergono e producono effetti», mi sembra di dover porre il problema della profonda alterazione della funzione dello Stato per come siamo abituati ad intenderlo.

Non è questa la sede per una riconsiderazione storica delle funzioni dello Stato, nel corso dell'evoluzione del suo concetto; sono largamente disponibili (Perfetti, 2021) documentate ricognizioni in questo senso e profonde analisi ricostruttive. Non serve, quindi, riprendere i discorsi della sua fondazione razionale come strumento

per il superamento del conflitto (ad esempio, religioso) e della violenza (Schmitt, 1974; Costa, 1999-2002; Fioravanti, 2002), della sua costruzione nella sovranità (Duso, 2002: 113; 2011), dello sviluppo dello Stato-di-diritto (Perfetti, 2017a: 3-43), della crisi delle dittature europee² e delle risposte costituzionali ad esse.

Credo, invece, non si possa trascurare la profonda trasformazione subita dal dominio dello Stato su territorio e popolazione³ che è

² Resta fondamentale P. Costa, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana tra '800 e '900*, Milano, Giuffrè, 1986. Per il concetto di totalitarismo in senso giuridico, l'ampia trattazione circa il dibattito italiano di diritto pubblico di P. Costa, *Lo "Stato totalitario": un campo semantico nella giurispubblicistica del fascismo*, in *Quaderni fiorentini*, xxviii (1999), 61. Resta comunque necessario il riferimento a A. Arendt, *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft. Antisemitismus, Imperialismus, totale Herrschaft*, München-Zürich 1986 (il cui titolo è più significativo di quello dell'originale edizione statunitense New York, 1951), trad. it., Torino, 2009; per una recente discussione dei temi posti da Arendt, R.T. Tsao, *Arendt and the Modern State: Variations on Hegel in The Origins of Totalitarianism*, in *The Review of Politics*, lvi (2004), 105 ed., in particolare, nella nostra prospettiva, le considerazioni, da 114, su *Statelessness and Human Rights*.

³ Sulla centralità di popolazione e territorio per il concetto di Stato non possono essere trascurati i problemi di localizzazione e concretezza del comando legale in Schmitt che sono oggetto degli studi in S. Legg (a cura di), *Spatiality, Sovereignty and Carl Schmitt. Geographies of the Nomos*, Abingdon, Routledge, 2011 e P.C. Caldwell, *Popular Sovereignty and the Crisis of German Constitutional Law. The Theory and Practice of Weimar Constitutionalism*, Duke University Press, 1997; sulle contraddizioni in altre concezioni della legge e la conclusione verso l'idea della società come organismo che opera secondo un ordine proprio senza ch'esso sia impartito da un legislatore, M. Cacciari, *Icone della Legge*, Milano, Adelphi, 2002), richiedendosi invece anche una coerenza al fatto (C. Schmitt, *Legitimität und Legalität*, München - Leipzig, Duncker & Humblot, 1932, sul quale soprattutto H. Hofmann, *Legitimität gegen Legalität. Der Weg der politischen Philosophie Carl Schmitts*, Berlin, Duncker & Humblot, 2002 e D. Dyzenhaus, *Legality and Legitimacy. Carl Schmitt, Hans Kelsen and Hermann Heller in Weimar*, Oxford, Clarendon Press., 1997) non sembra possibile affermare criteri che non trovano più adeguata corrispondenza nella realtà.

Quanto ai due problemi indicati - territorio e popolazione - nella prospettiva delle riflessioni che seguono non si possono trascurare C. Foucault, *Sécurité, territoire, population*, Paris, Gallimard, 2004, Id., *Naissance de la biopolitique*, Paris, Gallimard, 2004; Id., *Le Gouvernement de soi et des autres I*, Paris, Gallimard, 2008; Id., *Le Gouvernement de soi et des autres II: Le Courage de la vérité*, Paris, Gallimard, 2009, tutti disponibili in traduzione italiana (ma per alcuni versi, e con molta minor fama, già prima, G. Canguilhem, *Le normal et le pathologique*, Paris, PUF, 1966 (sul quale, Georges Canguilhem. *Philosophe et historien des sciences. Actes du colloque 6-7-8 décembre 1990*, Paris, PUF, 1993, e sul problema della relazione con Foucault - nonché sul rilievo del diritto in quest'ultimo -, G. Campesi, *Norma, normatività, normalizzazione. Un itinerario teorico tra Canguilhem e Foucault*, in *Sociologia dir.*, 2008, 5). Per la discussione del pensiero foucaultiano in relazione al problema della sovranità, di recente, D. Loick, *Kritik der Souveränität*, Frankfurt a. M., Campus Verlag, 2012, da 181, mentre, per l'argomentazione circa l'espansione delle relazioni di potere derivanti dalla governamentalità contemporanea, da noi, M. Brigaglia, *Foucault e il potere. Una risistemazione analitica*, in *Diritto e Questioni Pubbliche*, 2014, 519.

derivata sia dall'unificazione europea e dalla circolazione intracomunitaria di persone, beni e regimi giuridici (Cassese, 2005; 2016; Dobner; Loughlin, 2010), sia dai processi di globalizzazione economica e giuridica (Davis; Corder, 2009; Tushnet, 2008; Focarelli, 2011; Teubner, 2013; Palombella, 2012; Silvestri, 2013; Amato, 2013; Stefanelli, 2017) - con importanti effetti sul sistema delle fonti (Martin-Retortillo Baquer, 2004: 172; Lanchester, 2014)-, sia dallo sviluppo tecnologico (Perfetti, 2021; Luciani, 1996: 164).

Da questo punto di vista, mi pare innaturale - se si vuole considerare il problema della funzione dello Stato nel «momento storico» - continuare a presupporre ai nostri ragionamenti l'idea dello Stato come persona giuridica sovrana, che assorbe tutte le posizioni e pretese di diritto pubblico per restituirne alcune solo attraverso l'auto-limite della legge; se si considera - in coerenza con il criterio gerarchico delle fonti, anche nella sua versione più tradizionale - il dato delle norme internazionali a protezione dei diritti umani, l'idea della libertà del legislatore laddove il suo esercizio determini la compressione delle dimensioni essenziali di questi stessi diritti è smentita radicalmente.

Allo stesso modo, l'idea della definizione del compito dello Stato e degli elementi identificativi della sua sovranità posti in relazione a territorio e popolazione vengono largamente trasformati dalle vicende ordinamentali dei decenni passati, deformati dai processi di globalizzazione (dell'economia, del diritto, dell'organizzazione sociale) e dalla tecnologia (come sistema ordinante delle informazioni, delle decisioni, dei processi di pensiero).

Eguale, e con qualche rilievo rispetto alle considerazioni che si intendono fare in questa sede, non è seriamente dubitabile che la capacità degli Stati di fornire prestazioni è profondamente mutata, come è largamente considerato in crisi il modello dello Stato sociale di diritto⁴; per altro verso, l'affermazione in sede costituzionale

⁴ Anche da questo punto di vista occorrerebbe dare conto di un dibattito sterminato; per riferimenti essenziali, P. Koslowski, A. Føllesdal (eds.), *Restructuring the Welfare State. Theory and Reform of Social Policy*, Berlin, Springer, 1997; H. Bouillon, *Freiheit, Liberalismus und Wohlfahrtsstaat. Eine analytische Untersuchung zur individuellen Freiheit im Klassischen Liberalismus und im Wohlfahrtsstaat*, Baden-Baden: Nomos, 1997; G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford, Polity Press, 1990; A. Pfaller, I. Gough, G. Therborn (Eds.), *Can the Welfare State Compete? A Comparative Study of Five Advanced Capitalist Countries*, Houndmills, Macmillan, 1991; A. G. Ritter, *Der Sozialstaat: Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*¹¹, Munich, Oldenbourg, 1989; in Italia, basti il rinvio a S. Gambino, *Stato sociale una forma superata? Alcune riflessioni e qualche interrogativo sui rapporti fra democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, 2018, https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2018_Gambino.pdf; prima ancora ed ormai classici, N. Bobbio, *Sui diritti sociali*, in G. Neppi Modona (a cura di),

dell'obbligo dell'equilibrio di bilancio, pone – a mio modo di vedere – la questione della destinazione delle risorse pubbliche e, quindi, della libertà del legislatore (e del Governo) in sede di indirizzo politico quanto alla spesa pubblica⁵, con effetto diretto sulla sostenibilità dei diritti fondamentali nel tempo in considerazione della sopportabilità del debito pubblico (Angelini, 2020).

Più profondamente ancora, non mi pare seriamente dubitabile la crisi della democrazia in tutti i sistemi occidentali.

Non si fatica a comprendere come il modello tradizionale dello Stato – retto dai monopoli della sovranità, della forza e del diritto, dominante sulla società che ordina attraverso la legge ed amministra con il governo – è stato trasfigurato dai regimi costituzionali contemporanei attraverso l'affermazione della democrazia come metodo, sicché la società non è più dominata dal potere pubblico, sostanzialmente inalterate le forme di quest'ultimo, essendo vero, piuttosto, che «nella Costituzione (...) la società non ha uno Stato che la governa, non è neppure una società che conquista democraticamente lo Stato che a sua volta la governa, ma una società invece che si fa Stato, che si organizza cioè per governarsi» (Pastori, 1981: 303; Perfetti, 2019: 43). Tuttavia, questa spiegazione del rapporto tra società ed autorità richiede una società attiva che effettivamente alimenti il suo auto-governo ed altrettanto concretamente entri nelle strutture dell'autorità per funzionalizzarle.

Siamo, invece, innanzi ad una complessiva crisi della democrazia⁶, ben censita nell'opinione pubblica (Bennett Institute for Public Policy, 2020; Wike; Fetterolf, 2018), complessivamente recessiva nelle stesse democrazie mature (Diamond, 2015), aggredita dal populismo (Mounk, 2018; Foa, 2016; Palano, 2020), non più sinonimo di crescita economica (Barro, 1996; De Haan; Siermann, 1995; Sturm; De Haan, 2001; Tavares; Wacziarg, 2001; Doucouliagos; Ulubasoglu, 2008), né

Cinquant'anni di Repubblica italiana, Torino, Einaudi, 1997, 5; A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, Il Mulino, 2002.

Per la mia posizione su queste questioni, l'ampio saggio *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Diritto pubblico*, 2013, 61 e, più di recente, *L'attitudine della giraffa. Per una teoria dei diritti sociali come esercizio della sovranità, nella stagione della crisi del welfare pubblico*, in M. Francesca e C. Mignone (a cura di) *Finanza di impatto sociale. Strumenti, interessi, scenari attuativi*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020, 61.

⁵ Per una condivisibile osservazione critica, L. Carlassare, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013, ove si propone di distinguere fra destinazioni di fondi costituzionalmente doverose, consentite e vietate.

⁶ Da questo punto di vista occorre volentieri rinviare alle riflessioni ospitate in questa *Rivista*, V. 2, n. 2(2020), di cui sono autori D. Palano, *Apocalisse democratica. Pensare la "fine della democrazia" dopo la pandemia*, 4; S. Kolev, E. Dekker, *Why a Pandemic Needs Social Sciences*, 29; A. Volpi, *Il disastro come mezzo*, 45.

espansiva sul piano geografico; ad essa si accompagna un altrettanto ben censita crisi della rappresentanza politica, il cui rilievo per l'effettivo funzionamento della democrazia non può essere seriamente messo in discussione⁷.

Nella sostanza, sia pure con semplificazione eccessiva, mi pare che si debbano porre temi radicalmente nuovi alla nostra considerazione e, per converso, cercare soluzioni altrettanto nuove.

Per una maggiore comprensione dei temi che intendo porre, mi permetterò di muovere dall'individuazione di un dispositivo specifico, la dichiarazione dello stato di emergenza in Italia per la pandemia da Covid-19.

Il punto che intendo porre in luce è che (A) la valutazione circa il fatto (la pandemia) partecipa delle valutazioni opinabili, e quindi discrezionali, dell'autorità pubblica; nella specie, poi, (B) si è trattato di una valutazione contenuta in una determinazione amministrativa, del potere esecutivo, che ha avuto certamente (C) la capacità di comprimere diritti fondamentali. Nella sostanza, quindi, siamo di fronte ad un atto amministrativo con il quale si sono compressi drammaticamente diritti fondamentali in forza di una valutazione opinabile. Quel che mi importa di questo dispositivo giuridico è che (D) non si tratta di un'ipotesi eccezionale, giacché l'ordinamento, anche prima della pandemia, presentava un larghissimo ricorso all'emergenza, alla deroga, alla disciplina dettata per un caso singolo, a forme di regolazione e *soft law* che presentavano caratteri analoghi e, più ancora, (E) ogni valutazione discrezionale dell'amministrazione pubblica, in quanto scelta intorno ad alternative lecite, determina una decisione che non è resa secondo la legge, ma nello spazio vuoto lasciato dal diritto (Perfetti, 2017a).

Per conseguenza, dobbiamo considerare con seria attenzione la circostanza per la quale, strutturalmente, l'autorità amministrativa, se la sua disciplina viene ricostruita secondo le sistematiche tradizionali e consolidate, agisce, in ogni sua decisione discrezionale, quanto alla parte fondamentale - di scelta - della decisione non secondo quanto previsto dalla legge, comprimendo diritti o interessi legittimi della persona; con sempre maggiore frequenza, inoltre, accade che una

⁷ In questo senso, per una comprensione del rilievo giuridico della crisi della rappresentanza, almeno G. Duso, *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, Milano, Franco Angeli, 2003 e H. Hoffman, *Repräsentation. Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis ins 19*, Berlin Duncker & Humblot, 1974, trad. it., Milano, 2007 - interamente, ma già dalla densissima introduzione - e, soprattutto in prospettiva tedesca, H. Rausch, *Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1968 e, in prospettiva nord americana, D. K. Ryde, *Representation in Crisis: The Constitution, Interest Groups, and Political parties*, Albany, University of New York Press, 1996, particolarmente da 104.

decisione amministrativa possa incidere in modo molto significativo su diritti fondamentali di rango costituzionale nello spazio decisivo della definizione delle condizioni di emergenza.

È chiaro che in questo quadro la legittimazione delle decisioni di emergenza come l'unica alternativa possibile (*there is no alternative*) è semplicemente insostenibile, giacché la scelta discrezionale si regge sulla possibilità di alternative valide.

4. Il problema dei dispositivi di emergenza e la determinazione dell'emergenza da parte del provvedimento amministrativo opinabile

Il punto è agevole da mostrare.

Il 31 gennaio 2020, con la «Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili», semplice atto amministrativo, è stato introdotto lo stato di emergenza nazionale. La dichiarazione di stato di emergenza è stata assunta in forza dell'art. 24 del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 (ordinamento della protezione civile), che all'art. 7, co. I, lett. c), qualifica come «emergenze di rilievo nazionale» che consentono una simile dichiarazione quelle «connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo».

Si tratta del provvedimento più drammatico che l'ordinamento conosca, è *l'ἀνάγκη*. E la legge lo ancora ad un accadimento, ad un «evento». La dichiarazione di stato di emergenza del 31 gennaio 2020, invece, si riferisce ad un rischio (vale a dire ad un accadimento possibile) ed è sostanzialmente priva di motivazione. Il Presidente del Consiglio dei Ministri ed il capo della Protezione Civile assumono su sé stessi il potere di comprimere libertà personali, di derogare alle leggi, limitandosi a fare riferimento alla «dichiarazione di emergenza internazionale di salute pubblica per il coronavirus (PHEIC) dell'Organizzazione mondiale della sanità» del giorno stesso – solamente citata, senza alcuna riflessione circa gli elementi che determinerebbero il sorgere dell'emergenza, della necessità, l'abbattersi dell'*ἀνάγκη* sulle sorti delle persone e della nazione. Si fa poi riferimento alle «raccomandazioni alla comunità internazionale», rivolte dalla stessa OMS, affinché siano applicate «misure adeguate». Tuttavia, non v'è traccia della ragione per la quale le «misure adeguate» coincidano con la dichiarazione dello stato di emergenza. Infatti, la «delibera» si riferisce solo a “rischi” posti nel futuro,

probabili ma non ancora presente in forma di pericolo nel momento in cui veniva assunta, e, comunque, appunto, “rischi”, non cogente necessità. Pur nella brevità del provvedimento, si elencano allora la «insorgenza di rischi per la pubblica e privata incolumità connessi ad agenti virali trasmissibili, che stanno interessando anche l'Italia»; sicché «tale contesto di rischio» evoca la realizzazione di «una compiuta azione di previsione e prevenzione». Manca, quindi, completamente una giustificazione delle ragioni che legittimano «l'assunzione immediata di iniziative di carattere straordinario ed urgente» e sposando la nota del Ministro della salute dello stesso giorno, che non è parte del provvedimento, si assume «la necessità di procedere alla dichiarazione dello stato di emergenza nazionale».

Varrebbe la pena di discutere del rilievo di un primo segmento del dispositivo giuridico che si va analizzando, vale a dire quello per il quale l'emergenza viene associata ad un rischio e non ad un «evento» (Perfetti, 2021: 25). Non è questo, però, l'oggetto di questa riflessione.

Piuttosto, quel che si vuole mettere in evidenza è la natura discrezionale, frutto di una valutazione opinabile, della decisione circa la sussistenza dell'emergenza.

Anzitutto, v'è una ragione strutturale per la quale l'emergenza si collega a valutazioni altamente discrezionali, giacché il ricorrere delle circostanze di urgenza ed imprevedibilità di una condizione di emergenza, già dalla teoria generale delle norme, richiede una maggiore capacità di adattamento dell'ordinamento al caso concreto che si presenta. In altri termini, disciplinare il potere amministrativo in condizioni ordinarie, consente di definire puntualmente la fattispecie, la finalità d'interesse pubblico, il procedimento per giungere alla decisione, il contenuto del provvedimento. Tutto questo si attenua fortemente con l'emergenza, giacché è utile che il contenuto del provvedimento sia adattabile al caso concreto, il procedimento soffre la compressione tipica dell'urgenza, la finalità è innanzitutto quella di preservare i beni giudici compromessi dall'evento emergenziale e la fattispecie necessariamente meno definita, giacché il fatto solo in parte prevedibile. La questione – costantemente affermata dalla Corte Costituzionale, ben censita dalla letteratura (Marzuoli, 2005; Brocca, 2012) – è che i poteri di emergenza sono necessariamente sussidiari, sono *extrema ratio*, possono trovare applicazione solo a fronte dell'insufficienza di quelli ordinari per quanto, affermandosi come regola generale quella della precauzione, si vada diffondendo una sorta di “diritto della paura” (Sunstein, 2003; 2005; 2018) che rischia di travolgere il ruolo sussidiario dei provvedimenti d'urgenza. Osservando con maggiore attenzione il regime dell'emergenza compatibile con la Costituzione, non si può mancare di rammentare che non solo il ricorso all'emergenza deve conseguire alla valutazione

in concreto dell'insufficienza dei poteri ordinari, ma non può risolversi in una delega "in bianco" da parte del legislatore. La giurisprudenza della Corte Costituzionale – sul punto sempre più prudente della dottrina – è chiara nello stabilire che la «legge che attribuisce all'amministrazione il potere» non «può ridursi ad una "delega in bianco"» (Corte Cost., 7 aprile 2011, n. 115; Brocca, 2012). Tuttavia, per quanto il regime costituzionale dell'emergenza, da questo punto di vista, fosse chiaro, l'ordinamento emergenziale in occasione della pandemia s'è mosso in modo assai diverso, per il momento senza che la Corte Costituzionale sia intervenuta in senso critico.

In *secondo* luogo, non si può mancare di mettere in luce un ulteriore profilo critico. Il regime delle ordinanze di necessità ed urgenza cui s'è appena fatto cenno mostra una serie di limitazioni di rango costituzionale – dalla natura sussidiaria alla limitatezza temporale, dalla motivazione alla definizione della causa; si tratta di limiti destinati a scomparire – sulla base dell'idea che la necessità sia fonte del diritto – non appena lo strumento dell'ordinanza contigibile ed urgente entri nel perimetro degli strumenti d'emergenza. Il confine tra i due ordini può agevolmente essere tracciato sul versante giuridico e, tuttavia, non è raro che si confonda nella prassi – come l'uso delle ordinanze degli enti regionali e locali nel periodo della pandemia ha mostrato chiaramente. Il tema non è senza importanza, perché determina un conglomerato di dispositivi che si collocano in aree confinanti e che possono essere attratti dal polo gravitazionale del diritto dell'emergenza facendo smarrire i presidi costituzionali al potere amministrativo.

Infine, ed è quel che maggiormente interessa, rispetto al fatto posto in apertura, è che l'esistenza dell'emergenza è il frutto di una decisione amministrativa discrezionale.

La questione è agevole da riassumersi: a fronte di un fatto naturale (il terremoto, l'alluvione, etc.) l'esistenza dell'emergenza è un fatto, il provvedimento amministrativo che vi fa séguito è un semplice accertamento. Non è questa la sede per discutere se l'accertamento in questione sia discrezionale o meno, né per valutare il problema dell'essere opinabile il dovere di provvedere per esserlo i presupposti di fatto (*tatsächliche Voraussetzungen*) o il contenuto delle norme (*vage Normen*), sicché l'amministrazione potrà scegliere liberamente nel perimetro della vaghezza⁸ delle premesse di fatto (Bernatzik, 1886: 42)

⁸ E. Bernatzik, *Rechtsprechung und Materielle Rechtskraft*, Wien, Manz, 1886, 43: «Je mehr sich ein Urteil über tatsächlich Momente der allgemeinen Controle entzieht, desto mehr geht es in das Gebiet des technischen Ermessens über. Es gibt eben auf allen Gebieten geistiger Tätigkeiten eine Grenze, über welche hinaus Dritte die Richtigkeit und Unrichtigkeit der gezogenen Schlüsse nicht mehr constatieren können. Es können dann Dritte Ansicht sein,

o delle norme⁹. Una simile discussione imporrebbe di affrontare la questione dell'esistenza dell'atto vincolato¹⁰, scopo che eccede questa riflessione.

Assumiamo per un momento che esista la possibilità teorica di accertamenti di fatto vincolati o, comunque, a bassissimo spettro di opinabilità. Vi sono ipotesi (come la pandemia da Covid-19 ovvero

sie können aber nicht behaupten, sie allain hätten die richtige Ansicht, die des Andern sei falsch».

⁹ Sicché, come nota S. Cognetti, *Profili sostanziali della legalità amministrativa*, Milano, Giuffrè 1993, 72, «il *freies Ermessen* viene necessariamente a rappresentare la risultante dei seguenti elementi: indeterminatezza (legislativa) dei presupposti dell'esercizio del potere amministrativo e indeterminatezza degli specifici obiettivi dell'azione amministrativa, nonché delle modalità che in concreto ne possono assicurare il perseguimento».

¹⁰ In argomento, per una tesi che si condivide interamente, F. Follieri, *Decisione amministrativa e atto vincolato*, in *www.federalismi.it*, 2017, 7 – ma già prima, Id., *Correttezza (richtigkeit) e legittimazione del diritto giurisprudenziale al tempo della vincolatività del precedente*, in *Dir. amm.*, 2014, 26.

Basti fare un piccolo inciso. L'idea che si coltiva nelle letture del problema della discrezionalità che teorizzano l'esistenza dell'atto vincolato è che il contenuto della decisione autoritativa (quanto alla ricostruzione e qualificazione del fatto e delle sue conseguenze giuridiche) è liberamente determinabile dall'amministrazione purché essa non violi le regole che le si applicano. Il ché val quanto dire che di fronte ad alternative lecite essa gode di libertà d'azione (*Handlungsfreiheit*) ma che, al contrario, esisterebbero fattispecie per le quali non esistono alternative valide. Il risultato è che una parte dell'attività dell'amministrazione pubblica è vincolata e l'altra sostanzialmente libera. La soluzione non convince. Si pensi ad una classica norma strutturata secondo lo schema "se P allora Q"; sarà evidente che al ricorrere del fatto (P) non potrà che conseguire l'effetto giuridico (Q). Ad esempio, senza ricorrere alle osservazioni dworkiniane sul codice della strada californiano, si pensi alla regola per la quale al compimento di un dato anno di età (P) il bambino dovrà obbligatoriamente essere sottoposto ad una data vaccinazione (Q). Sembra ovvio che al compimento dell'età (P) il bambino dovrà essere sottoposto al trattamento (Q); ne è dubbio che questa disposizione si riferisca da una classica misura pubblicistica diretta alla protezione della salute pubblica e, quindi, valutazione nella quale assume un rilievo il pubblico interesse. L'accertamento dell'età (P) del bambino sembra un mero adempimento vincolato e non lo è; infatti, l'età opera come uno *standard* di normalità, sicché si presume che ad una data età il bambino sia fisicamente maturo abbastanza per ricevere il trattamento (Q). Sfortunatamente, ci sono bambini che a quell'età (*i*) mostrano una crescita del tutto inadeguata a ricevere il trattamento, ovvero (ii) sono allergici allo stesso. È chiaro, quindi, che l'accertamento del fatto – apparentemente vincolato – è sempre il frutto di un suo apprezzamento in relazione alla misura amministrativa che dovrà essere applicata. Se non si considera la fisiologica sussistenza di valutazioni opinabili circa il fatto e la sua sussumibilità rispetto alla fattispecie legale, si finirebbe per cadere nella trappola del decisionismo, la decisione giustifica sé stessa per il fatto d'esser stata assunta; per la critica di quest'idea, K. Löwith, *Der Okkasionelle Dezisionismus von C. Schmitt*, in *Sämtliche Schriften*, vol. VIII, Metzler, Stuttgart 1981, 32, sul quale, in Italia, G. Fazio, *La critica di Karl Löwith al decisionismo politico di Carl Schmitt e il suo rapporto con Note sul concetto del politico di Leo Strauss*, in *La Cultura*, 2010, 263 e N. Irti, *Un diritto incalcolabile*, Torino, 2016, 190.

l'inquinamento provocato da molto tempo da un'acciaiera o una crisi bancaria o più in generale di quella del mercato finanziario e via enumerando), in cui il provvedimento amministrativo che dichiara l'emergenza è costitutivo della stessa. L'emergenza, in altri termini, esiste perché la circostanza di fatto è stata qualificata come tale dalla decisione amministrativa.

In questi casi, di fatto, esiste un rischio o una crisi che può essere affrontato con mezzi ordinari ovvero eccezionali. La misura del passaggio dalla situazione di ordinarietà a quella emergenziale consiste solo nella decisione pubblica intorno all'esistenza o meno della crisi che legittima l'emergenza. Il «pericolo» cui si riferisce la legislazione in materia di protezione civile esiste nella realtà dei fatti e potrà essere affrontato con mezzi ordinari o attraverso la dichiarazione di emergenza.

È la valutazione dell'esecutivo rispetto ad essi che trasformerà un pericolo che può essere affrontato senza il ricorso a mezzi eccezionali nell'emergenza nazionale.

Si tratta di un apprezzamento discrezionale riguardo al fatto. Non è seriamente discutibile, infatti, che si ponga un problema di apprezzamento discrezionale della soglia oltre la quale il fatto ordinario (un'influenza particolarmente virulenta, una significativa instabilità di mercato o una crisi finanziaria, un'attività industriale consistentemente inquinante, etc.) cessa di essere tale e viene qualificato come emergenza. Allo stesso modo, quanto all'estensione (nazionale o locale) dell'emergenza, è sempre l'apprezzamento discrezionale del fatto che l'amministrazione pubblica compie a determinare il contenuto dell'emergenza.

La retorica del *there is no alternative*, ne riesce del tutto sconfessata.

Infatti, l'elemento caratterizzante, il *proprium* del potere discrezionale è quello di ricorrere a fronte di ipotesi nelle quali l'amministrazione pubblica può adottare, legittimamente, decisioni diverse.

Secondo la letteratura più diffusa sul piano mondiale (Perfetti, 2017b: 119), laddove l'amministrazione abbia adottato una decisione discrezionale che entra nel perimetro di quelle ragionevolmente possibili e corrette, la scelta non potrà essere sindacata dal giudice ovvero ciò sarà in misura estremamente limitata.

Il dispositivo giuridico che serve mettere in luce è dato dal fatto che la decisione circa l'emergenza (vale a dire in ordine al fatto costitutivo della condizione di emergenza ed al suo perimetro) è l'elemento costitutivo dell'emergenza stessa ogniqualvolta essa rientri nella sfera delle situazioni che possono in astratto essere gestite con strumenti ordinari e che, sulla base dell'apprezzamento che ne facciano organi amministrativi (il Presidente del Consiglio dei Ministri ed il capo della

Protezione Civile), invece, richiedono strumenti emergenziali. Il passaggio, quindi, dalla situazione ordinaria a quella straordinaria è dato solo dalla decisione amministrativa circa l'emergenza.

In altri termini, una situazione nella quale le regole ordinarie dell'ordinamento sono sospese e le libertà fondamentali compresse è la conseguenza di un apprezzamento discrezionale dell'autorità amministrativa pur a fronte di alternative lecite – essendo questo il carattere costitutivo della discrezionalità.

Il problema non muta e semmai si approfondisce laddove si consideri che l'apprezzamento posto in essere dall'amministrazione è di carattere scientifico o tecnico. Proprio nei dispositivi emergenziali questo tema appare estremamente evidente, per la complessità del fatto, certo, ma soprattutto per ragione della frequente incertezza scientifica rispetto ad esso¹¹. Nella temperie dell'emergenza, questo profilo si aggrava per via del ridursi fisiologico della tutela circa l'emergenza (giacché essa non può che condursi per le vie dei giudizi cautelari, nei quali minori possibilità istruttorie si danno al giudice) e della centralità assunta dai temi del rischio¹² e dal rischio totalitario che ne deriva («*“legitimer“ Totalitarismus der Gefahrenabwehr*»)¹³.

¹¹ In particolare, il tema del dominio della tecnica sulle decisioni pubbliche assume un rilievo profondo perché pone in luce il paradosso contemporaneo del tramonto del positivismo scientifico collegato allo sviluppo rapidissimo della tecnica e del suo metodo pragmatico. Sulla questione occorre rammentare – per rendere evidente come la questione del potere della tecnica non sia neutrale ed anzi interroghi sovranità popolare e natura incompressibile dei diritti della persona – perché la tecnica è una modalità di relazione, che lega insieme l'essere quale evento (*Ereignis*) e l'esistente umano in quanto singolo esserci (*Dasein*), attraverso la riduzione dell'intero essente *Bestand*, sicché il dominio della tecnica determina che ogni realtà sia resa funzionale alle disposizioni manipolative dettate da chi dispone della tecnica, che potrà abusare indiscriminatamente di ciò che è, nella tendenza a rendere utilizzabile sia il pensiero che ciò a cui si rivolge, sicché la tecnica è una forma di pensiero, creatrice di pensiero ed un modo di stare al mondo, M. Heidegger, *Die Frage nach der Technik e Wissenschaft und Besinnung*, in *Vorträge und Aufsätze*, Klostermann, Frankfurt a.M. 2000, 7-65 (ora trad. it. *La questione della tecnica*, goWare, Firenze 2017).

¹² U. Beck, *Politik in der Risikogesellschaft - Essays und Analysen*, Berlin, Suhrkamp, 1991; sul tema anche C.S. Sustein, *Laws of fear: Beyond the precautionary principle*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, ove si mette in evidenza che negli ordinamenti democratici il bisogno di protezione, legato al consenso elettorale, agisce anche di fronte a bassi livelli di rischiosità: «*a democratic society, following popular views, will embody a form of risk aversion for low-probability risks that might relust in serious harms*» (26).

¹³ Per questo profilo, U. Beck, *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*, cit., 103. Si tratta di una ricostruzione che muove dall'idea del rischio come fattore di razionalità sociale (sicché si propone l'idea che la società moderna sia caratterizzata dal rischio come elemento centrale della dialettica sociale, sostituendosi a quello della circolazione ed accumulazione della ricchezza, sicché se ne traggono conclusioni piuttosto estreme (si possono vedere anche Id., *Politik in der*

La questione, peraltro, quanto al dispositivo specifico che si va osservando, non viene superata neppure per ragione dell'intervento della legge - confermandosi il problema dato dal fatto che «il sovrano in senso moderno non deve tanto governare secondo le leggi, ma decidere la legge» (Duso, 2003: 122). Infatti, il sistema delle norme emergenziali per Covid-19 è costruito come una "delega in bianco" all'autorità amministrativa, alla quale spetterà di fare tutto quanto necessario ed opportuno: l'art. 2 del d.l. n. 6 del 2020, ad esempio, prevede che «Le autorità competenti, con le modalità previste dall'articolo 3, commi 1 e 2, possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19 anche fuori dei casi di cui all'articolo 1, comma 1»; è del tutto evidente che si tratti di un'attribuzione di potere all'autorità amministrativa completamente difettosa di tipicità e nominatività e, quindi, del tutto irrispettoso del principio di legalità, in contrasto con la necessità di intendere questo principio in senso sostanziale -come chiarito, anche di recente, dalla Corte Costituzionale (da ultimo, Corte Cost., 24 luglio 2019, n. 195) - e, quindi, anche come principio di determinatezza delle norme attributive di potere. Proprio perché il principio di legalità, nel nostro ordinamento, deve essere inteso in senso sostanziale, la Corte costituzionale ha precisato che è «conforme a Costituzione la possibilità che alle autorità amministrative siano affidati i poteri di emissione di provvedimenti diretti ad una generalità di cittadini, emanati per motivi di necessità e di urgenza, con una specifica autorizzazione legislativa che però, anche se non risulti disciplinato il contenuto dell'atto (che rimane, quindi, a contenuto libero), indichi il presupposto, la materia, le finalità dell'intervento e l'autorità legittimata» (Corte Cost., 30 dicembre 1987, n. 167). Allo stesso modo, la Corte Costituzionale ha - da tempo - chiarito che i poteri derogatori non possono darsi in materie coperte da riserva assoluta di legge (Brocca, 2012; Rescigno, 1995); il solo richiamo dei contenuti e dei limiti di quella giurisprudenza getta ombre significative sull'elenco delle libertà fondamentali intaccate dal sistema normativo che si va esaminando. Sempre la Corte Costituzionale (Corte Cost., 4 gennaio 1977, n. 4) ha chiarito che i diritti fondamentali debbono esser fatti oggetto di un bilanciamento quanto alla loro componente suscettibile di limitazione e compressione, mentre nel sistema emergenziale per

Risikogesellschaft - Essays und Analysen, Berlin, Suhrkamp, 1991 e Id., B. Adam, J. Van Loon (eds.), *The Risk Society and Beyond*, Sage, Newbury Park, 2000, ove alcune letture della teoria della società del rischio in materia ambientale e del diritto alla salute, spingendosi su nuovi fattori di rischio, particolarmente in campo tecnologico e genetico; in italiano Id., "Mucca pazza" e la società del rischio globale, in *Iride*, 2/2001, 235.

Covid-19 appare del tutto evidente come la salute della collettività abbia compresso qualunque altro diritto senza alcun bilanciamento.

Non serve entrare in questa sede nel dettaglio del dibattito sui sistemi normativi nazionali per fronteggiare la pandemia¹⁴, né nel merito di quali libertà personali fossero state compresse e con quali modalità¹⁵ (giacché le libertà costituzionali richiedono la socialità, la

¹⁴ Ne sono esempio i lavori con più autori *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it - Osservatorio emergenza Covid-19*, 31 marzo 2020, ove i lavori di L. Cuocolo, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, G. Taccogna, *L'ordinamento giuridico tedesco di fronte al virus Sars-CoV-2*, F. Gallarati, *Le libertà fondamentali alla prova del coronavirus. Prime note sulla gestione dell'emergenza in Francia e Spagna*, A. Canepa, *Lotta al COVID-19 e diritti dei cittadini nella Repubblica Popolare Cinese. Le peculiarità di un ordinamento socialista asiatico*, S. Dominelli, *COVID-19: riflessioni di diritto dell'Unione europea*. Si vedano anche i lavori di più autori, *Il senso di diritti comparati per la crisi: emergenza, protezione dei diritti fondamentali e radici europee*, in *Diritti comparati*, 1 aprile 2020 e *Stato di pericolo e poteri straordinari al governo ungherese*, in *Questione giustizia*, 1 aprile 2020; S. Benvenuti, *Sulla legge organica ungherese n. 12 del 30 marzo 2020 «sulla protezione contro il coronavirus»*, in *SIDI blog - Forum Covid-19*, 7 aprile 2020; E. Arana García, *Covid 19 y Derecho Público en España: el virus que desnudó nuestro sistema político, social e institucional*, in *ildirittodelleconomia.it*, 17 maggio 2020; S. Certomà, *Orbán si prende i pieni poteri, in attesa di una risposta europea*, in *Ius in Itinere*, 2 aprile 2020; Costanzo, P., *Brevi note sulle soluzioni apprestate dalla Francia per contrastare la pandemia nei giudizi di costituzionalità*, in *Consulta-online*, n. 1/2020, 17 aprile 2020; I. De Miguel, E. Atienza-Macías, *What can we expect from the EU legal framework in a pandemic outbreak?*, in *BioLaw Journal Instant Forum - Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, 14 marzo 2020; P. De Sena, *Contrasto al covid-19 e/o demolizione dello stato di diritto? Le misure ungheresi e la Convenzione europea*, in *SIDI blog - Forum Covid-19*, 7 aprile 2020; X. Jianbo, *La tutela dei lavoratori in Cina durante l'epidemia di coronavirus*, in *Apertacontrada*, 11 maggio 2020; P. Magarò, *La Corte Suprema degli Stati Uniti d'America all'epoca del COVID-19 (uno sguardo d'insieme)*, in *Consulta-online*, n. 1/2020, 21 aprile 2020. F. Menezes de Almeida, *Reflexões sobre a pandemia de COVID-19 no contexto do estado direito brasileiro*, in *ildirittodelleconomia.it*, 3 maggio 2020; L. A. Nocera, *Covid-19: Latin America in Alert to Face the Sanitary Emergence*, in *DPCE-online - Osservatorio Covid 19*, 26 marzo 2020; M. A. Presno Linera, *Coronavirus SARS-CoV-2, garantía de derechos fundamentales y límites a los mismos en el Derecho español*, in *BioLaw Journal Instant Forum - Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, 19 marzo 2020; S. B. Santos Divino, *The Brazilian government's actions against the Covid-19 (Coronavirus)*, in *BioLaw Journal Instant Forum - Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, 16 marzo 2020; T. F. Tedesco, R. Dias, *La emergencia de salud pública internacional derivada del Coronavirus (Covid-19) y la reacción normativa Brasileña: un panorama a partir de la ley 13.979/2020*, in *BioLaw Journal Instant Forum - Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, 23 marzo 2020.

¹⁵ Principalmente sul problema della garanzia dei diritti fondamentali, senza pretesa di completezza si rinvia a G. Menegatto, *Diritto e diritti nell'emergenza: ripartire dalla Costituzione*, in *BioLaw Journal Instant Forum - Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, 11 marzo 2020; M. De Nes, *Emergenza Covid-19 e bilanciamento di diritti costituzionali: quale spazio per la legalità sostanziale?*, in *BioLaw Journal Instant Forum - Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, 16 marzo 2020; M. Cavino, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it -*

negazione di questa le comprime in ogni caso), né circa la compatibilità delle misure con la disciplina costituzionale dei diritti

Osservatorio Emergenza Covid-19, 18 marzo 2020; L. Poli, Epidemie, diritti fondamentali e doveri dell'individuo, in BioLaw Journal Instant Forum – Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus, 18 marzo 2020; R. Di Maria, Il binomio “riserva di legge-tutela delle libertà fondamentali” in tempo di Covid-19: una questione non soltanto “di principio”, in Diritti regionali – Forum La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed Enti locali, 30 marzo 2020; G.L. Gatta, I diritti fondamentali alla prova del coronavirus. Perché è necessaria una legge sulla quarantena, in Consulta-online, n. 1/2020, 6 aprile 2020; O. Chessa, Cosa non va nel bilanciamento in corso tra libertà individuale e salute pubblica?, in LaCostituzione.info, 12 aprile 2020; A. Licastro, Il lockdown della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia, in Consulta-online, n. 1/2020, 14 aprile 2020; F. Sorrentino, Riflessioni minime sull'emergenza coronavirus, in Costituzionalismo.it, 20 aprile 2020; P. Carrozzino, Libertà di circolazione e soggiorno, principio di legalità e gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19, in Osservatorio Costituzionale AIC – Forum “Emergenza COVID-19”, n. 3/2020, 21 aprile 2020.; G. Caggiano, COVID-19. Competenze dell'Unione, libertà di circolazione e diritti umani in materia di controlli delle frontiere, misure restrittive della mobilità e protezione internazionale, in aisdue.eu – Post Coronavirus e Diritto dell'Unione, 30 aprile 2020; A. Buratti, Quale bilanciamento tra i diritti nell'emergenza sanitaria? Due recentissime posizioni di Marta Cartabia e Giuseppe Conte, in Diritti comparati, 1 maggio 2020; V. Baldini, Dignità umana e normativa emergenziale: (in)osservanza di un paradigma formale o (colpevole...) elusione di un parametro (anche) sostanziale? Aspetti problematici di un difficile equilibrio, in Dirittifondamentali.it, n. 2/2020, 6 maggio 2020.

fondamentali¹⁶ o con l'applicazione del principio di precauzione¹⁷; neppure serve entrare nella discussione circa la tenuta del sistema

¹⁶ Nel mese di marzo si sono addensati molti interventi, nell'immediatezza dell'applicazione del lockdown: A. Candido, *Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del COVID-19*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 10 marzo 2020; A. D'Aloia, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del Coronavirus*, in *BioLaw Journal Instant Forum - Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, 14 marzo 2020; E. C. Raffiotta, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, in *BioLaw Journal Instant Forum - Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, 18 marzo 2020; A. Lauro, *Urgenza e legalità ai tempi del COVID-19: fra limiti imprescindibili e necessaria flessibilità*, in *BioLaw Journal Instant Forum - Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, 18 marzo 2020; G. Tropea, *Il Covid-19, lo Stato di diritto, la pietas di Enea*, in *Federalismi.it - Osservatorio Emergenza Covid-19*, 18 marzo 2020; P. Carrozzino, *Il sistema delle fonti alla prova dell'emergenza sanitaria da Covid-19*, in *LaCostituzione.info*, 19 marzo 2020; G. Comazzetto, *Lo stato di eccezione nell'ordinamento italiano. Riflessioni a partire dalle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da Covid-19*, in *BioLaw Journal Instant Forum - Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, 20 marzo 2020; V. Baldini, *Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali*, in *Dirittifondamentali.it*, 20 marzo 2020; A. Ruggeri, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Diritti regionali - Forum La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed Enti locali*, 21 marzo 2020; L. A. Mazzarolli, «Riserva di legge» e «principio di legalità» in tempo di emergenza nazionale. Di un parlamentarismo che non regge e cede il passo a una sorta di presidenzialismo extra ordinem, con ovvio, conseguente strapotere delle pp.aa. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost., per tacer d'altri, in *Federalismi.it - Osservatorio Emergenza Covid-19*, 23 marzo 2020; V. Baldini, *Emergenza costituzionale e Costituzione dell'emergenza. Brevi riflessioni (e parziali) di teoria del diritto*, in *Dirittifondamentali.it*, 23 marzo 2020; U. Allegretti, *Il trattamento dell'epidemia di "coronavirus" come problema costituzionale e amministrativo*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 25 marzo 2020; A. Venanzoni, *L'innominabile attuale. L'emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 26 marzo 2020; F. Cerquozzi, *"Stato d'emergenza" e Costituzione*, in *Ius in Itinere*, 26 marzo 2020; G. Azzariti, *I limiti costituzionali della situazione d'emergenza provocata dal Covid-19*, in *Questione Giustizia*, 27 marzo 2020; C. Acocella, *L'epidemia come metafora della sospensione e della compressione delle libertà fondamentali. Rileggendo La Peste di Camus*, in *Diritti regionali - Forum La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed Enti locali*, 28 marzo 2020; U. Allegretti, *Una normativa più definitiva sulla lotta all'epidemia del coronavirus?*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, n. 1/2020, 28 marzo 2020; R. Bin, *Il ritorno dello Stato e l'importanza del Presidente*, in *LaCostituzione.info*, 28 marzo 2020; T. Groppi, *Le sfide del Coronavirus alla democrazia costituzionale*, in *Consulta-online*, n.1/2020, 30 marzo 2020; G. Azzariti, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, 31 marzo 2020. Successivamente, A. Ruggeri, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta-online*, n. 1/2020, 6 aprile 2020; F. Cintoli, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *Federalismi.it - Osservatorio emergenza Covid-19*, 6 aprile 2020; P. Mori, *Covid-19, misure emergenziali e Stato di diritto*, in *aisdue.eu - Post Coronavirus e Diritto dell'Unione*, 8 aprile 2020; G. Tropea, *Il contact tracing digitale e l'epidemia: sindrome cinese?*, in *LaCostituzione.info*, 9 aprile 2020; M. Calamo Specchia, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del "COVID-19"*, in *Osservatorio Costituzionale AIC - Forum "Emergenza COVID-19"*, n. 3/2020, 28 aprile

delle fonti del diritto, se non per rammentare che s'è detto, molto seriamente e con validi argomenti, che la crisi nella quale «da tempo, endemicamente, versa il sistema delle fonti non sembra ormai più reversibile» (Ruggeri, 2020: 212); si tratta di posizioni critiche largamente espresse dalla dottrina giuridica¹⁸, accompagnandole con – o motivandole attraverso (Ruggeri, 2020: 213) – la discussione circa l'introduzione di «una disciplina costituzionale dell'emergenza»¹⁹ sulla quale ci si è già espressi (Perfetti, 2020a: 51).

Quel che interessa è porre in evidenza è la struttura del dispositivo, sia a regime che nel caso dell'emergenza Covid-19.

Il punto maggiormente critico è dato dalla circostanza che la valutazione circa il fatto posta in essere da un organo amministrativo,

2020; M. Belletti, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio Costituzionale AIC - Forum "Emergenza COVID-19"*, n. 3/2020, 28 aprile 2020; A. Ruggeri, *La forma di governo nel tempo dell'emergenza*, in *Consulta-online*, n. 2/2020, 2 maggio 2020.

¹⁷ A. Donati, *L'Europa e la crisi del Coronavirus: alla (ri)scoperta del principio di precauzione*, in *BioLaw Journal Instant Forum - Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, 16 marzo 2020; L. Del Corona, *Le decisioni pubbliche ai tempi del coronavirus: tra fondatezza scientifica, principio di precauzione e tutela dei diritti*, *ivi*, 18 marzo 2020; T. Penna, *Il principio di precauzione tra diritto e scienza nell'emergenza da COVID-19*, *ivi*, 20 marzo 2020; C. Silvano, *Il principio di precauzione nell'attuale emergenza sanitaria*, *ivi*, 20 marzo 2020; T. Pasquino, *Il principio di precauzione ai tempi del COVID-19 tra "rischio" ed "emergenza"*, *ivi*, 24 marzo 2020.

¹⁸ In questo senso, G. Comazzetto, *Lo stato di eccezione nell'ordinamento italiano*, *cit.*; A. Venanzoni, *L'innominabile attuale. L'emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione*, *cit.*; V. Baldini, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, Editoriale, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2020, 27 febbraio 2020, 59; denuncia il rischio di una "trasfigurazione" dello Stato costituzionale in "Stato di prevenzione"; M. De Nes, *Emergenza Covid-19 e bilanciamento di diritti costituzionali: quale spazio per la legalità sostanziale?*, *cit.*; L. A. Mazzaroli, *"Riserva di legge" e "principio di legalità" in tempo di emergenza nazionale. Di un parlamentarismo che non regge e cede il passo a una sorta di presidenzialismo extra ordinem, con ovvio, conseguente strapotere delle pp.aa. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost., per tacer d'altri*, *cit.*; R. Di Maria, *Il binomio "riserva di legge-tutela delle libertà fondamentali" in tempo di COVID-19: una questione non soltanto "di principio"*, *cit.*; G. Tropea, *Il Covid-19, lo Stato di diritto, la pietas di Enea*, *cit.*;

¹⁹ La proposta è sostenuta da S. Prisco, in Id. e F. Abbondante, *I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo*, in *Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19*, 24 marzo 2020, 6; A. D'Aloia, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del coronavirus*, in *Biolaw Journal, Forum su Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, 14 marzo 2020, lo sostiene attraverso il riferimento ad altri ordinamenti; più limitatamente I.A. Nicotra, *L'epidemia da covid-19 e il tempo della responsabilità*, in *Diritti Regionali, Forum su La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed enti locali*, 1/2020, 23 marzo 2020, 396. All'introduzione di discipline delle assemblee parlamentari nell'emergenza dedica la sua proposta S. Ceccanti, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *Biolaw Journal, Forum su Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, 17 marzo 2020.

nell'esercizio di poteri amministrativi, a fronte di concreta opinabilità della valutazione scientifica o tecnica, determina l'attivazione di dispositivi che sono in grado di derogare all'ordinamento e comprimere i diritti fondamentali anche in modo molto importante.

Al netto delle opinioni che si possono sostenere rispetto alla compatibilità con la Costituzione dei dispositivi azionati nel corso della pandemia – e la mia è in vari punti molto critica – quel che rileva è che, se si continua a fornire la spiegazione dei poteri pubblici secondo la sistematica tradizionale e se si persevera nel considerare l'emergenza fondata sulla salvezza dello Stato o nel fatto, dal quale sorge il potere di decidere del diritto, occorre prendere atto di un elemento di crisi notevolissimo dello Stato-di-diritto. Infatti, il convincimento che il potere abbia base legale entra in crisi di fronte a qualunque decisione discrezionale nel regime ordinario, giacché il potere di scelta dell'amministrazione pubblica – il cui esercizio può comprimere o elidere interamente posizioni soggettive della persona altrimenti protette dall'ordinamento – si fonda esattamente sulla mancanza di una regola legale (o, detto diversamente, dalla sussistenza di una pluralità di alternative lecite). Nel diritto dell'emergenza, poi, si introduce l'elemento drammatico per il quale, a fronte di circostanze del mondo reale che si mostrano secondo una scala progressiva di gravità, la sussistenza stessa dell'emergenza – e quindi, della deroga al resto dell'ordinamento e della potestà di comprimere diritti fondamentali – è il frutto della decisione amministrativa e non dell'evidenza del fatto.

5. Il regime costituzionale dell'emergenza

Potrà ritenersi, come largamente si sostiene fondandosi su insegnamenti antichi (Schmitt, 1921) e molto autorevoli (Romano, 1909²⁰), che la necessità è fonte autonoma del diritto (Raffiotta, 2019; Morbidelli, 2016; Cerulli Irelli, 2007; Marzuoli, 2005; Marazzita, 2003; Satta, 1990; Rescigno, 1965). Tuttavia, se si segue quest'impostazione, non si potrà che concludere che l'emergenza si giustifica per ragione dell'emergenza e, quindi, del provvedimento amministrativo che ne attesta l'esistenza; il che val quanto dire che la compressione di diritti fondamentali e libertà è riservata ad una decisione amministrativa,

²⁰ Su questo scritto, in relazione all'emergenza sanitaria G. Tropea, *Il Covid-19, lo Stato di Diritto, la pietas di Enea*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, 18 marzo 2020. Non si dovrebbe dimenticare di vedere anche G. Miele, *Le situazioni di necessità dello Stato*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1936, 377; a mio modo di vedere ci si deve riferire anche – o soprattutto – a S. Romano, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione* (1901), anch'esso in *Id.*, *Scritti minori*, cit. I, 131 così come non si dovrebbe trascurare la discussione delle tesi di Jellinek che vi si legge.

senza alcun confronto con le norme dell'ordinamento (Costituzione inclusa) (Azzariti, 2020), che determina il sorgere dell'emergenza e del regime di deroga.

È chiaro che si tratta di una potestà sovrana.

Più o meno tutte queste impostazioni si si richiamano a fonti espresse – straniere o internazionali – assai preziose perché pongono limiti alla necessità, proteggendo comunque alcune libertà e diritti nella loro dimensione minima. Si tratta di disposizioni che consentono la deroga alla protezione dei diritti umani fondamentali a fronte di un «pericolo pubblico che minacci la vita della nazione» (art. 15, Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo) o, per stare alla sintesi della Venice Commission del 1995 (European Commission for Democracy through Law), se «*Public emergency situations involve both derogations from normal human rights standards and alterations in the distribution of functions and powers among the different organs of the State*» tuttavia «*the principal international human rights instruments of our time contain a derogation clause with regard to emergencies*»; sicché «*The European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR, Article 15) allows derogation in cases of "war or other public emergency threatening the life of the nation"*. *The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR, Article 4) refers to a "public emergency which threatens the life of the nation", while the American Convention on Human Rights (ACHR, Article 27) refers to a "war, public danger, or other public emergency that threatens the independence or security of a State party"* ». Secondo queste fonti, le deroghe dovute all'emergenza sono dirette alla conservazione dello Stato o della Nazione. L'idea che la necessità sia fonte del diritto, quindi, sorge per legittimare il potere dello Stato e si interpreta ancora oggi come deroga ai diritti fondamentali perché lo Stato o la Nazione possano salvare sé stessi.

Anche in questo caso, non si può non vedere come queste idee colleghino radicalmente (talora espressamente) la sovranità dello Stato ai poteri di necessità ed urgenza; che questi siano limitati dai principi costituzionali supremi – a differenza delle impostazioni della prima metà del Novecento – non vale ad alterare lo schema: la sovranità appartiene allo Stato ed il sovrano, per salvare sé stesso, potrà dichiarare lo stato di necessità e sospendere il godimento dei diritti fondamentali delle persone.

All'opposto, v'è chi ha negato che la Costituzione sia priva di un diritto dell'emergenza, con osservazioni largamente convincenti e, tuttavia, rispetto alle quali debbo marcare, in questa sede, un significativo punto di dissenso: infatti, anche in questa ben migliore impostazione, l'emergenza resta uno strumento diretto alla salvezza dello Stato (esplicitamente: «il fondamento costituzionale c'è e deve rinvenirsi nei tradizionali principi del *primum vivere* e della *salus rei*

publicae)» (Luciani, 1996); il fondamento costituzionale dell'emergenza, quindi, si troverebbe nella necessità, sottesa alla stessa Costituzione, della conservazione dello Stato, dell'ordinamento costituzionale repubblicano stesso e della nazione; questi «“valori” immanenti al sistema» sono stati «sicuramente e chiaramente positivizzati» sicché operano come «veri e propri principi costituzionali»; essi emergono chiaramente nelle disposizioni circa l'indivisibilità (art. 5 Cost.) e l'unità (art. 87 Cost.) della Repubblica, l'intangibilità dei principi supremi del vigente ordine costituzionale (artt. 7, 10, 11 e 139 Cost.) (Luciani, 1996) – per altri autori, molto meno convincenti, rileverebbero anche gli artt. 120, co. ii, 77 e 78 Cost.²¹; quindi, l'idea che il profilo costituzionale del diritto dell'emergenza possa emergere dal fatto – con un richiamo implicito alla norma di chiusura postulata da tutto il positivismo giuridico – contrasta «con il primato della Costituzione e con la sua rigidità: ammettendo la necessità come fonte, la si dovrebbe anteporre alla stessa Costituzione, il che non ha alcun riscontro positivo, e se mai la Costituzione venisse (pur provvisoriamente) travolta per ragioni emergenziali non potremmo desumere la legittimità dell'evento dalla necessità, ma dovremmo parlare di vera e propria rottura costituzionale» (Luciani, 1996), vale a dire un Colpo-di-Stato, la *Verfassungsdurchbrechung*.

Se non si può condividere quest'impostazione quanto al fondamento dell'emergenza nella «*salus rei publicae*», per il resto si deve convintamente aderire giacché limita il sorgere del diritto dal fatto alla sola ipotesi dell'evento rivoluzionario ed eversivo dell'ordinamento – aprendosi qui i diversi temi, decisivi per i temi che qui si pongono e, tuttavia, eccedenti lo scopo di queste pagine, della

²¹ Per G. De Minico, *Costituzione emergenza e terrorismo*, Napoli, Jovene, 2016, 38 ci si dovrebbe riferire all'art. 120, co. ii, ove l'enunciato «*pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica*» - che, tuttavia, legittima solo l'attribuzione allo Stato del potere sostitutivo; Per F. Cintioli, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *Federalismi.it, Osservatorio Emergenza Covid-19*, 13 marzo 2020, il riferimento sarebbe all'art. 77 Cost. - che, tuttavia, legittima solo la decretazione d'urgenza del Governo, strumento così ordinario (ed abusato) che non consente di costruirvi un regime costituzionale dell'emergenza, oltre a non contenere alcun dato letterale sul quale poggiare la tesi - ed all'art. 78 Cost. - riferimento ancor più errato e pericoloso, giacché si riferisce ad una fattispecie del tutto diversa, la dichiarazione di guerra, trascurando il dibattito in assemblea costituente circa questa norma (per il quale, G. De Minico, *Costituzione emergenza e terrorismo*, cit., 34).

fondazione mitica del potere²² del momento costituente (Negri, 1992), della relazione tra legittimità e legalità²³.

Il punto centrale che non sembra potersi trascurare, quindi, è proprio quello – posto al principio – della ricerca delle ragioni del diritto.

6. Il problema delle ragioni del diritto di fronte all'emergenza ed alla biopolitica

Senza volere prendere posizione su questioni che eccedono gli scopi di questo ragionamento, non si fatterà a consentire con il fatto che il diritto è strumento razionale e controvertibile per comporre gli interessi ed i conflitti in una società storicamente data. Perché ciò possa accadere effettivamente, tra gli altri fattori, occorre primariamente che la relazione tra persona e società da un versante ed autorità dall'altro non sia caratterizzata dal puro fatto del comando che richiede soggezione. Ne deriva la contraddizione della natura del potere pubblico come governato, almeno in parte, dal diritto (Tropea, 2020a).

Si pone qui una questione fondamentale, della quale occorre discutere e sulla quale siamo ben lontani da una comprensione adeguata.

Non sembra difficile convincersi del fatto che la gestione dell'emergenza pandemica abbia posto in luce il rilievo della

²² Sulla questione, si debbono leggere le due riflessioni di J. Derrida, *Force de Loi. Le «Fondement mystique de l'autorité»*, Galilée, Paris, 1994 (trad. it, Torino, Bollati Boringhieri, 2003) secondo il quale il diritto e in particolare lo stato di diritto si fonda sulla forza, senza la quale viene meno il vincolo politico della comunità, impregiudicato il fatto che la forza stessa possa accedere in qualche modo alla giustizia. Anche se nel momento in cui la forza si trasforma in norma essa è permanentemente presente eh si rivela al momento della trasgressione della regola. In sintesi, «Dato che l'origine dell'autorità, la posizione della legge, per definizione, in definitiva possono solo basarsi su se stesse, esse sono a loro volta una violenza senza fondamento. Il che non vuol dire che siano ingiuste in sé, nel senso "illegali" o "illegittime"» (61). In questo percorso la polizia sintetizza la violenza fondatrice dell'ordinamento con quella conservatrice (mettendosi così in atto una pratica di "traduzione", attraverso la quale si recupera nella riflessione su W. Benjamin, *Zur Kritik der Gewalt* (1920), anche la riflessione benjaminiana di *Die Aufgabe des Uebersetzers* (1923), ora in *Gesammelte Schriften*, vol. IV/1, 9, Frankfurt/Main 1972 e *Über Sprache überhaupt und über die Sprache des Menschen*, *ivi*, vol. II/1, 140, ora entrambi in trad. it. *Angelus Novus*, Einaudi, Torino, 1962).

²³ La questione della relazione tra legittimità e legalità è molto autorevolmente discussa e non si può entrare nel merito di essa in questa sede; basteranno i riferimenti a W. Benjamin, *Zur Kritik der Gewalt* (1920), *cit.*; C. Schmitt, *Legalität Und Legitimität*, München, Duncker & Humblot, 1932 (ora in trad.it., Bologna, Mulino, 2018); H. Kelsen, *Reine Rechtslehre*, Leipzig, Deuticke, 1960 (trad. it. Einaudi, Torino, 1990).

ricostruzione in senso biopolitico del potere pubblico così come dell'organizzazione biopolitica della società²⁴. Si tratta di una spiegazione rilevante, poiché mette in luce il passaggio «dall'amministrazione dei corpi e dalla gestione calcolatrice della vita: una biopolitica della popolazione, appunto, che soprattutto grazie all'imposizione in età classica di discipline quali la salute pubblica, dopo le grandi epidemie del XIV e XVII secolo e i rischi biologici corsi, si è imposta, mettendo al centro del sistema reticolare di potere la norma al posto della legge» (Tropea, 2020a). Dal disciplinamento dei corpi si muove quindi ad un superamento della sovranità (escludente) e del sistema disciplinare a vantaggio della «centralità della sicurezza della popolazione (*sécurité*), soprattutto nelle città, operando essenzialmente sulle questioni relative alla circolazione» (Tropea, 2020a).

In discussione con il mio modo di pensare, quindi, si considera infruttuoso un percorso che «metta in crisi la lettura del potere come violenza, dunque nel suo aspetto esclusivamente sottrattivo, e imponga da un lato una rilettura dell'art. 2 Cost., al cui centro non vi siano tanto i diritti fondamentali quanto i doveri, dall'altro il superamento dell'idea che la valorizzazione della sovranità popolare possa sempre rappresentare una efficace risposta al potere pubblico, poiché il potere reticolare biopolitico è molto più esteso, non semplicemente nel senso del coinvolgimento dei poteri privati di sorveglianza e controllo, ma ben più nel profondo nel farsi istanza di biopotere la stessa popolazione, "corpo docile" che si auto-limita e controlla».

Sia l'approccio di chi riconduce la biopolitica al diritto facendone il modo di espressione di una sovranità autoritaria e totalitaria²⁵, sia il mio «tentativo di impiegare l'art. 2 della nostra Carta fondamentale, sia valorizzando i doveri inderogabili ivi indicati sia ponendo al centro la sovranità popolare, come cardine attorno a cui fare ruotare l'asse della proposta ricostruttiva del giurista dinanzi alla crisi

²⁴ Ovvio il riferimento a M. Foucault, 2004a; Id., 2004b; Id., 2012, Id., 2014; Id., 2001, Id., 2008, Id., 2009, tutti disponibili in traduzione italiana (ma per alcuni versi, e con molta minor fama, già prima, G. Canguilhem, 1966 (sul quale, (sul quale, *Georges Canguilhem. Philosophe et historien des sciences. Actes du colloque 6-7-8 décembre 1990*, Paris, Éditions Albin Michel, 1993, e sul problema della relazione con Foucault - nonché sul rilievo del diritto in quest'ultimo -, G. Campesi, 2008, 5). Per la discussione del pensiero foucaultiano in relazione al problema della sovranità, di recente, D. Loick, 2012, da 181, mentre, per l'argomentazione circa l'espansione delle relazioni di potere derivanti dalla governamentalità contemporanea, da noi, M. Brigaglia, 2014, 519.

²⁵ Come sarebbe tentato da G. Agamben, 2020, che cerca di ricondurre il biopotere entro i confini di una sovranità intesa al tempo stesso come biopolitica e tanatopolitica.

epidemiologica» sarebbero irrimediabilmente destinati al fallimento per ragione del fatto che la biopolitica è, semplicemente, estranea al diritto (Tropea, 2020a).

Biopolitica che si andrebbe esprimendo sia sul versante dell'auto-disciplinamento sociale, sia della costruzione per via tecnologica della convivenza, con il risultato di condurre «alla seguente descrizione di contesto: i) costruzione, sulla base di un rischio possibile, di uno scenario fittizio, in cui i dati vengono presentati in modo da favorire comportamenti che permettono di governare una situazione estrema; ii) adozione della logica del peggio (*worst case scenario*) come regime di razionalità politica; iii) organizzazione integrale del corpo del cittadino in modo da rafforzare al massimo l'adesione alle istituzioni di governo, producendo un civismo superlativo in cui gli obblighi imposti vengono presentati come prove di altruismo e il cittadino non ha più un diritto alla salute (*health safety*), ma diventa giuridicamente obbligato alla salute (*biosecurity*)». In questa lettura, non avrebbe prospettiva la riconduzione del tema all'interno della discussione circa la sovranità (Agamben, 2020) perché la biopolitica ne è decostruzione giacché «oppone alla sovranità il paradigma disciplinante dall'interno e non dall'alto» (Tropea, 2020a).

Nella sostanza, la riconduzione del potere biopolitico nel discorso giuridico rischia, per quanto operata con metodi ed obiettivi tanto diversi da risultare opposti (come l'ascrivere il potere biopolitico alla sovranità selvaggia del potere ovvero, come ho più volte provato a fare, collocare la sovranità sul versante dei diritti fondamentali della persona facendone la radicale protezione rispetto a qualunque potere, pubblico o privato – nonché fonte del dovere del potere pubblico, come riscrittura del suo potere nel senso di doverosa prestazione a favore del godimento dei diritti della persona (Perfetti, 2020b)), «di segare l'albero sul quale si è seduti» sicché la raccomandazione ad operare una «reinterpretazione in chiave genealogica della sovranità, del potere e di altri concetti fondamentali per il diritto (...) purché si tratti appunto di reinterpretazione, che non travisi o alteri i tratti che sotto l'aspetto giuridico contraddistinguono la figura oggetto di indagine» (Tropea, 2020a).

L'intenso dialogo che ho il privilegio di intessere da anni con l'autore di questa critica, mi invita a collocare questo tema nello schema del ragionamento che mi sono dato in queste pagine e riprendere il tema alla luce dell'insegnamento del mio maestro, dal quale ho preso le mosse, vale a dire quello della «ricerca, riconsiderazione e svelamento delle ragioni del diritto».

Da questo punto di vista, e senza potere in questa sede sviluppare il discorso nella sua interezza, ritengo che il potere biopolitico si esprima lungo tre canali principali.

Il *primo* è quello della biopolitica come espressione dell'azione politica che si manifesta senza fare ricorso a dispositivi giuridici. Non essendo la biopolitica l'oggetto delle mie riflessioni²⁶, non ritengo di avere affrontato adeguatamente questo profilo. Tuttavia, nella prospettiva della «ricerca, riconsiderazione e svelamento delle ragioni del diritto», mi pare che ciò ponga la questione della natura libera o meno dell'attività politica. Da questo punto di vista, a mio modo di vedere e per le ragioni che credo di avere già più volte illustrato – ed in ordine alle quali, per una loro riproposizione anche in questa sede, tornerò tra breve – non posso tacere di ritenere che essa libera non possa essere.

Ci sono ragioni serie, nella mia prospettiva, per ritenere che (a) il permanente trattenimento di parte della sovranità nei diritti fondamentali, attraverso la previsione di cui all'art. 2 Cost., (b) l'orientamento necessario dell'azione istituzionale al conseguimento del risultato dell'uguaglianza, in ragione dell'art. 3 Cost., (c) il direzionamento della sovranità, attraverso gli artt. 2 ed 11 Cost.²⁷, non solo alla garanzia dei diritti fondamentali della persona come singolo e «nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità», diritti nei quali si trattiene per ragione del loro riconoscimento, ma anche alla sua compressione perché sia assicurata «la giustizia», limiti l'azione politica alla sola componente della sovranità che si declina nella rappresentanza; poiché questo spazio è delimitato, verso la persona, dalla necessaria funzionalizzazione del potere ai diritti fondamentali e, verso l'umanità, alla garanzia di un ordine mondiale solidale, mi pare che non se ne possa che concludere che lo spazio dell'azione politica si ricava per sottrazione ed è limitato alla sola porzione destinata alla rappresentanza; codesta dimensione è limitata dalle altre due sia quanto allo spazio che occupa, sia per il fatto di vedere definite le direttrici del suo svolgersi legittimo.

Dal primo punto di vista, non solo la politica non potrà intervenire limitando il godimento dei diritti fondamentali, ma ulteriormente la sua funzione sarà quella di assicurare che la funzione pubblica nella sua complessità sia resa funzionale al bilanciamento della componente non incompressibile dei diritti fondamentali sicché ne sia assicurato il godimento libero ed uguale. Dal secondo punto di vista, le scelte e le azioni politiche saranno limitate dalla ricerca di un ordine mondiale pacifico, giusto e rispettoso della dignità e libertà dell'uomo. Non è

²⁶ Pur essendo attentissimo conoscitore di tutti i miei, pur modesti, contributi, l'Autore con il quale qui ci si confronta mostra di avere tenuto presente principalmente il libro *Il governo dell'arbitrio, cit.*, il cui oggetto principale è certamente altro dalla biopolitica.

²⁷ Per ragione del quale, come tutti sanno, «L'Italia» consente «alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia».

poco. L'azione biopolitica attraverso la politica, ove travalichi i limiti (cosa possibile) che si sono indicati e contrasti con la direzione e gli scopi che le sono assegnati (cosa quasi fisiologica), sarà azione illecita secondo l'ordine costituzionale che abbiamo.

In questo senso, il costituzionalismo in senso giuridico è una risposta seria ai problemi di cui ci si sta occupando e gli eventi di cui si discorre sono apertamente in contrasto con i beni fondamentali (diritti della persona e democrazia) che il costituzionalismo intende garantire.

L'assunto di base (Fuller, 1964; Shklar, 1964) è che i diritti fondamentali e gli elementi basilari del sistema istituzionale debbano essere sottratti alla libertà della scelta politica, affinché non vengano prevaricati dall'esercizio del potere governativo, con il risultato di negare i diritti o alterare la democrazia. Si colloca qui la separazione tra diritti fondamentali e scelte politiche. Poiché queste seconde possono venire assunte per ragioni di convenienza, di conquista del consenso o per semplice pressione irrazionale a fronte di eventi, nonché a vantaggio di una maggioranza a scapito delle minoranze, o, comunque, declinata in potere biopolitico in contrasto con quanto fin qui osservato, è necessario che alla politica siano sottratti i diritti costituzionali essenziali e che la decisione intorno ad essi in caso di conflitto sia assegnata ad un controllo di costituzionalità spettante a corti supreme non (troppo) politicizzate (Nozick, 1974; Dworkin, 1977; 1996).

Quest'idea diviene ancora più radicale se solo si accetta l'impostazione - che sostengo da tempo - per la quale i diritti fondamentali si collocano permanentemente nell'ambito della sovranità e, quindi, sono in ogni caso sottratti a qualunque arbitrio politico perché il processo istituzionale si svolge all'interno di un sistema nel quale l'autorità è sempre e solo resa funzionale al godimento il più possibile pieno della porzione incompressibile dei diritti fondamentali ed al bilanciamento razionale delle componenti non incompressibile, perché ne sia assicurato il godimento il più possibile uguale.

Vi sono, in altri termini, serie ragioni del diritto anche a fronte dell'esprimersi del potere biopolitico come fatto, sottratto quindi al razionale bilanciamento del conflitto, dei valori e degli interessi cui è deputata la norma di diritto.

Da un *secondo* punto di vista, il potere biopolitico si esprime come comando. Non mi pare si possa negare che una serie di misure e di dispositivi - tra i quali quelli che mi sono sforzato di disvelare - si siano declinati attraverso una decisione resa nelle forme del diritto - per quanto alterate quanto a procedure e garanzie. In questi casi le osservazioni appena svolte sono vere a maggiore ragione.

Da un *terzo* punto di vista, il potere biopolitico si esprime attraverso forme che non appartengono in alcun modo alla sfera pubblica e sono da ricondurre a convergere del potere economico e tecnologico – prospettiva, questa, con lucidità indicata da molti ed anche dall’Autore più volte citato (Tropea, 2020b).

Si colloca qui con maggiore forza la dimensione della permanenza della sovranità nei diritti fondamentali che rende il potere pubblico funzionale al loro godimento pieno ed eguale. Infatti, da questa espressione della sovranità popolare deriva non solo la definizione in concreto del concetto di interesse pubblico (tema qui non rilevante, sicché non ci si trattiene oltre) ma soprattutto la sua doverosità; l’insieme dei poteri pubblici, in quanto reso funzionale al godimento dei diritti della persona, non può essere più descritto come funzione che esplica un potere quanto, piuttosto, che assolve ad un dovere (Perfetti, 2020b; Monteduro, 2020; Angelini, 2021). In questa prospettiva, la protezione e lo sviluppo della persona e dei suoi diritti sono compito della funzione pubblica, da esprimere come dovere, rispetto alle azioni biopolitiche poste in essere attraverso il potere economico e tecnologico.

Mi pare, in altri termini, che la questione della sovranità come funzione trattenuta permanentemente nei diritti, solo parzialmente delegata attraverso la rappresentanza ed, infine, limitata dalle esigenze di giustizia dell’ordine mondiale, sia perdurante ragione del diritto nei confronti della biopolitica; il che non toglie che laddove quest’ultima si mostri come strumento autoritario posto in essere con il comando espresso attraverso il diritto, la costruzione conservi la sua utilità di ragione di critica giuridica del potere.

7. Ancora sulla sovranità

Sembra, quindi, che si possa riproporre l’idea di fondo che si è provato ad articolare progressivamente in questi anni. E ciò sia come strumento di difesa dell’ordine costituzionale rispetto all’evoluzione in senso autoritario dell’ordinamento, sia come costruzione di un punto centrale sul quale erigere una possibile costruzione di fronte alla drammatica crisi dello Stato e del suo potere – da sempre centro euristico del diritto pubblico – nonché della democrazia ed a fronte dell’altrettanto significativa crisi della società – che anche il potere biopolitico tende a distruggere procurando comportamenti olistici del singolo rispetto al comando.

Dal punto di vista dogmatico non vi sono ragioni per dubitare che la sovranità esista come istituto giuridico²⁸ e che essa spetti al popolo.

²⁸ Crederei di essermi fatto carico dell’obiezione di L. Ferrajoli, 1997 negli scritti che mi permettono di citare nel prosieguo del testo, sicché non vale la pena di affaticare

In questo senso, basterà la lettura dell'art. 1 Costituzione. La disposizione costituzionale è espressa nell'attribuire la «sovranità» al popolo. Non si tratta di un'attribuzione generica, imprecisa o di un principio politico o – come invece s'è largamente inteso – di un altro modo di indicare la natura rappresentativa delle istituzioni pubbliche attraverso la natura elettiva delle assemblee politiche ed il fluire dell'indirizzo politico. Il riferimento è precisamente alla «sovranità» come concetto giuridico e politico. Il dato letterale è insuperabile. L'attribuzione è, anch'essa, estremamente precisa. Il sovrano costituzionale è il «popolo» e non lo Stato. Non si tratta di un riferimento lontano, del richiamo alla comunità di riferimento, della riscrittura positiva dell'istituzionalismo o dell'organicismo. Ancor più: l'attribuzione avviene nel presente, «appartiene», ed è per questo duratura (giacché non smette di appartenere al popolo). Essa non è un riferimento filosofico ad un contratto o ad un insieme di organismi che conducono, comunque, alla titolarità della sovranità in capo all'autorità.

Essa «appartiene». La presa del popolo sulla sovranità è concreta, attuale, permanente. Non si limita ad essere strumento di legittimazione delle istituzioni. La sovranità si trattiene permanentemente nella dimensione non comprimibile dei diritti della persona e si articola «nelle forme e nei limiti della Costituzione» solo per la porzione non essenziale, per la quale è necessario assicurare una soddisfazione che consegua ad un bilanciamento con le altre porzioni non essenziali con esse in conflitto quanto alla pienezza della soddisfazione.

Per completare il quadro del diritto positivo occorre riferirsi all'art. 2 Costituzione. Come tutti sanno, questa disposizione «riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo» e «richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». Il riconoscimento dei diritti inviolabili avviene con l'atto costitutivo, vale a dire con quella decisione fondamentale attraverso la quale l'ordinamento è posto e giustificato.

Ne deriva necessariamente che – essendo i diritti inviolabili «riconosciuti» – essi sono esistenti indipendentemente dall'ordinamento positivo dell'autorità (per questo mi è sembrato necessario parlare di ordine giuridico della società) (Perfetti, 2016a: 1153). Essi esistono senza che l'ordinamento positivo, legale, esista. Quindi, non possono esistere che nella sovranità, che è ciò che pone in essere, l'energia giuridica che fonda, l'ordinamento positivo e lo giustifica. Infine, essi esistono come entità giuridiche. Non si tratta di

la lettura con una discussione non strettamente essenziale al nostro ragionamento nel testo.

valori, di fondamenti ideologici, di alcunché di politico: la Costituzione è chiara nell'identificarli come «diritti» e «doveri».

Poiché da tutti si ritiene che l'organizzazione pubblica sia funzionale al sovrano (tradizionalmente individuato nello Stato) per l'esercizio delle attribuzioni che spettano alla sovranità, occorre affermare chiaramente che essa è, quindi, funzionale non allo Stato (o all'autorità in genere) ma al popolo in generale ed all'attuazione dell'ordine dei diritti inviolabili e dei doveri di solidarietà che costituiscono la funzione stessa dell'ordinamento e dell'autorità.

L'intero assetto dei poteri è funzionalizzato alla persona, «come singolo e nelle formazioni sociali nelle quali si svolge la sua personalità» - vale a dire all'ordine dei diritti inviolabili e dei doveri di solidarietà che ne connotano la dimensione giuridica. Per conseguenza, l'organizzazione pubblica appare espressione diretta del popolo sovrano (Perfetti, 2013a; 2013b; 2014; 2016a; 2016b; 2016c; 2017a; 2017b; 2017c) e funzione della società (Berti, 1994; 1996 che descrive l'amministrazione «come una forma della società, non come un'immagine dello Stato»). Come chiaramente messo in luce da tempo, non «pare che la sovranità, in quanto esercitata dal popolo, possa prescindere da un adeguato complesso di strumenti attraverso i quali manifestarsi» (Berti, 1986: 73), tra i quali l'organizzazione pubblica.

Dal mio punto di vista, la trasformazione è più radicale: la sovranità popolare è il fondamento dell'organizzazione ed essa è solo articolazione organizzativa del popolo sovrano, secondo le tre modalità e regimi che discendono dalla Costituzione - coerenti con il policentrismo istituzionale che la caratterizza (Pastori, 2002: 478) - e delle quali non serve dire nuovamente qui (Perfetti, 2019). L'organizzazione pubblica è - quindi - servente la sovranità popolare e ne articola e concretizza i fini. Poiché anche l'autorità è funzionalizzata allo stesso scopo, anche la persona giuridica dell'ente e il suo ordinamento subiscono la stessa direzione.

I fini sono quelli di interesse pubblico e quest'ultimo coincide con la massimizzazione del godimento dei diritti della persona sia attraverso la garanzia delle pretese incompressibili che ad essi pertengono, sia con il bilanciamento razionale di quelle che incompressibili non sono. Ne deriva che l'intera attività di diritto pubblico dell'amministrazione consiste nell'assolvimento di doveri, di cui è gravata dal suo compito costituzionale.

Naturalmente si tratta di una risposta possibile, discutibile. Si tratta, per il vero, della ricerca di un punto fermo sul quale provare a costruire un discorso razionale sul potere a fronte della evidente e profondissima crisi dello Stato e del suo potere descritti in termini

tradizionali, unita a quella della democrazia e, quindi, della società democratica.

Il discorso razionale sul potere ha bisogno, per sua stessa natura, di un sistema, di un ordine concettuale che possa costituire parametro alla luce del quale operare il controllo, il sindacato, la critica degli atti di comando (Perfetti, 2015). Tanto più se ne avverte l'esigenza in una stagione tutt'altro che ordinaria come la nostra; ammesso che ciò, quanto alla dialettica tra persona e potere, non sia vero in qualunque tempo, se si condivide l'osservazione di chi ha ritenuto che «*there is no such thing as "ordinary" administrative law*»²⁹.

BIBLIOGRAFIA

- Agamben G. (2020), *A che punto siamo? L'epidemia come politica*, Quodlibet, Macerata.
- Amato G. (2013), *Il costituzionalismo oltre i confini dello Stato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubb.*
- Angelini F.G. (2020), *L'intervento pubblico tra diritti fondamentali e razionalità economica. Disfunzioni democratiche e funzioni amministrative come esercizio della sovranità popolare*, Padova, Cedam.
- Angelini F.G. (2021), *Amministrazione per fini pubblici, vincoli finanziari e organizzazione*, in *PA Persona e Amministrazione*, VIII (2021), fasc. 1.
- Azzariti G. (2020), *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, 31 marzo 2020.
- Barro R. J. (1996), *Democracy and Growth*, in *Journal of Economic Growth*.
- Bennett Institute for Public Policy (2020), *Global Satisfaction with Democracy Report*,

²⁹ Ci si riferisce a A. Vermeule, 2009; la citazione nel testo è a p. 1139 e prosegue: «*Some accounts of counterterrorism law and policy after 9/11 decry the use of "extraordinary" military institutional forms and devices, such as military commissions and Combatant Status Review Tribunals, and argue that executive and administrative counterterrorism actions should be channeled through the ordinary administrative law. It is sometimes implicit, and sometimes explicit, in these accounts that the ordinary administrative law is less deferential to executive and administrative bodies. For some civil libertarians, military processes operate largely in a legal black hole, while ordinary administrative law embodies the thick rule of law. But these accounts rest on a mistaken premise - that the ordinary administrative law is indeed relatively less deferential to executive or administrative action. That is a plausible view about normal times, when judges reviewing the EPA's latest technical rulemaking or whatnot dial up the intensity of arbitrary and capricious review, review under Chevron and Mead, and so forth. But where judges perceive an emergency, or merely fear thwarting administrative action that might be necessary in an emergency (even if the judges are skeptical that an emergency really exists), the parameters are adjusted downwards; standards of rationality, statutory clarity, evidence, and reasonableness all become more capacious and forgiving. If administrative law itself contains a series of potential grey holes, the operational differences between the military model and the administrative law model are at least smaller than the critics assume, and in times of perceived emergency will tend not to exist at all*».

- <https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/media/uploads/files/DemocracyReport2020.pdf>.
- Bernatzik E. (1886), *Rechtsprechung und Materielle Rechtskraft*, Wien, Manz.
- Berti G. (1986), *Il principio organizzativo nel diritto pubblico*, Padova, Cedam.
- Berti G. (1994), *La responsabilità pubblica: Costituzione e amministrazione*, Padova.
- Berti G. (1996), *Amministrazione e Costituzione*, in *La pubblica amministrazione nella Costituzione. Riflessioni e indicazioni di riforma, atti del XXXIX Convegno di scienza dell'amministrazione*, Milano.
- Brigaglia M., *Foucault e il potere. Una risistemazione analitica*, in *Diritto e Questioni Pubbliche*, 2014, 519
- Brocca M. (2012), *L'altra amministrazione. Profili strutturali e funzionali del potere di ordinanza*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Campesi G., *Norma, normatività, normalizzazione. Un itinerario teorico tra Canguilhem e Foucault*, in *Sociologia dir.*, 2008, 5.
- Canguilhem G., *Le normal et le pathologique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1966.
- Cassese S. (2005), *Administrative law without the state: the challenge of global regulation*, in *New York University Journal of International Law and Politics*.
- Cassese S. (2016), *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, Il Mulino.
- Cerulli Irelli V. (2007), *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 377.
- Costa P. (1986), *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana tra '800 e '900*, Milano, Giuffrè.
- Costa P., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. i. *Dalla civiltà comunale al Settecento*, Roma-Bari, Laterza, 1999, vol. ii. *Le età delle rivoluzioni (1789-1848)*, Roma-Bari, 2000, vol. iii. *La civiltà liberale*, Roma-Bari, Laterza, 2002, vol. iv. *L'età dei totalitarismi*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- Davis D., Corder H. (2009), *Globalisation, National Democratic Institutions and the Impact of Global Regulatory Governance on Developing Countries*, in *Acta Iuridica*, Uta, Cape Town.
- De Haan J., Siermann C.I. (1995), *A Sensitivity Analysis of the Impact of Democracy on Economic Growth*, in *Empirical Economics*.
- Diamond L. (2015), *Facing Up to the Democratic recession*, in *Journal of Democracy*.
- Dobner P., Loughlin M. (eds) (2010), *The Twilight of Constitutionalism?*, Oxford, Oxford University Press.
- Doucouliafos H., Ulubasoglu M. (2008), *Democracy and Economic Growth: A meta-analysis* in *American Journal of Political Science*.
- Duso G. (2002), *L'Europa e la fine della sovranità*, in *Quaderni fiorentini*, XXXI.
- Duso G. (2003), *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, Milano, Franco Angeli.
- Duso G. (2011), *Il potere. Per la storia della filosofia politica moderna*, Roma, Carocci, 2011.
- Dworkin R. (1977), *Taking Rights Seriously*, Duckworth, London (trad. it., Bolina, il Mulino, 1982).

- Dworkin R. (1996), *Law's Freedom: The Moral Reading of the Constitution*, Harvard University Press, Cambridge Mass.
- Felice F. (2020), *Editoriale*, in *Power and Democracy*, 1, n. 1/2020.
- Ferrajoli L. (1997), *La sovranità nel mondo moderno*, Roma – Bari, Laterza.
- Fioravanti M. (a cura di) (2002), *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Roma-Bari, Laterza.
- Foa R., Mounk Y. (2016), *The Danger of Deconsolidation. The Democratic disconnect*, in *Journal of Democracy*.
- Focarelli C. (2011), *Costituzionalismo internazionale e costituzionalizzazione della global governance: alla ricerca del diritto globale*, in *Politica del Diritto*.
- Foucault M. (2004a), *Naissance de la biopolitique*, Paris, Seuil/Gallimard.
- Foucault M. (2004b), *Sécurité, territoire, population*, Paris, Seuil/Gallimard.
- Foucault M. (2008), *L'Herméneutique du sujet*, Paris, 2001, *Le Gouvernement de soi et des autres I*, Paris.
- Foucault M. (2009), *Le Gouvernement de soi et des autres II : Le Courage de la vérité*, Paris, Seuil/Gallimard.
- Foucault M. (2012), *Du gouvernement des vivants*, Paris, Seuil/Gallimard.
- Foucault M. (2014), *Subjectivité et vérité*, Paris, Seuil/Gallimard.
- Fuller L. (1964), *The Morality of Law*, Yale University Press, New Haven.
- Lanchester F. (2014), *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, Giuffrè.
- Loick D., *Kritik der Souveränität*, Frankfurt a., M., Campus Verlag, 2012.
- Luciani M. (1996), *L'antisovrano e la crisi delle Costituzioni*, in *Rivista di Diritto costituzionale*.
- Marazzita G. (2003), *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, Giuffrè.
- Martín-Retortillo Baquer M. (2004), *La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del derecho*, Madrid, Civitas.
- Marzuoli C. (2005), *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in *Annuario AIPDA, Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Milano, Giuffrè.
- Monteduro M. (2020), *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in *PA Persona e Amministrazione*, IV (2020), fasc. 2.
- Morbidelli G. (2016), *Delle ordinanze libere a funzione normativa*, in *Dir. amm.*, 2016, 37.
- Mounk Y. (2018), *The People vs. Democracy. Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, Harvard University Press.
- Negri A. (1992), *Il potere costituente. Saggio sulle alternative del moderno*, Milano, Sugarco.
- Nozick R. (1974), *Anarchy, State, and Utopia*, Blackwell, Oxford (trad. it., Milano, Saggiatore, 2000).
- Palano D. (2020), *La democrazia in un mondo in disordine. "Recessione", "deconsolidamento" o trasformazione?*, in G.C. De Martin (a cura di), *Per il futuro delle democrazie*, Ave, Roma.
- Palombella G. (2012), *È possibile una legalità globale? Il Rule of law e la governance nel mondo*, Bologna, Il Mulino.

- Pastori G. (1981), *Stato e società in Italia dal 1948 ad oggi*, in *Stato e senso dello Stato oggi in Italia*, Milano, Vita e pensiero, 1981, ora in *Scritti scelti*, Napoli, Jovene, 2010.
- Pastori G. (2002), *La funzione amministrativa nell'odierno quadro costituzionale*, in *Il Diritto dell'economia*.
- Pastori G. (2013), *Intervento*, in *Il ruolo dei docenti di diritto nell'Università del domani*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Perfetti L.R. (2013a), *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Dir. pubb.*, 2013, 61.
- Perfetti L.R. (2013b), *Discrezionalità amministrativa, clausole generali e ordine giuridico della società*, in *Dir. amm.*, 2013, 299.
- Perfetti L.R. (2014), *Funzione e compito nella teoria delle procedure amministrative. Metateoria su procedimento e processo*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 53.
- Perfetti L.R. (2015), *Sistematica giuridica e controllo razionale del potere. Osservazioni intorno al problema del metodo nel pensiero di Antonio Romano Tassone e proposta in base all'ordine giuridico della società*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 803.
- Perfetti L.R. (2016a), *Sull'ordine giuridico della società e la sovranità*, in *Scritti per Luigi Lombardi Vallauri*, Padova, Cedam.
- Perfetti L.R. (2016b), *La legalità del migrante. Status della persona e compiti dell'amministrazione pubblica nella relazione paradigmatica tra migranti respinti, irregolari, minori trattenuti e potere pubblico*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, 393.
- Perfetti L.R. (2016c), *Discrecionalidad administrativa y soberanía popular*, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, 117 (2016), 195.
- Perfetti L.R. (2017a), *L'ordinaria violenza della decisione amministrativa nello Stato di diritto*, in *P.A. – Persona e Amministrazione*, I.
- Perfetti L.R. (2017b), *Discrezionalità amministrativa e sovranità popolare*, in *Al di là del nesso autorità/libertà: tra legge e amministrazione*, Torino, Giapicchelli.
- Perfetti L.R. (2017c), *L'azione amministrativa tra libertà e funzione*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2017, 99.
- Perfetti L.R. (2019), *L'organizzazione amministrativa come funzione della sovranità popolare*, in *Il diritto dell'economia*, LXV.
- Perfetti L.R. (2020a), *Sullo statuto costituzionale dell'emergenza. Ancora sul diritto pubblico come violenza o come funzione dei diritti della persona*, in *P.A. – Persona e Amministrazione*, VII (2/2020).
- Perfetti L.R. (2020b), *La pubblica amministrazione come dovere*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, Editoriale scientifica.
- Perfetti L.R. (2021), *Il governo dell'arbitrio. Riflessione sulla sovranità popolare durante la xvii legislatura repubblicana*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Raffiotta E. (2019), *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, BUP.
- Rescigno G.U. (1965), *Ordinanze e provvedimenti di necessità ed urgenza (diritto costituzionale e amministrativo)*, in *Nov.mo dig. it.*, XII, Torino, Utet.
- Rescigno G.U. (1995), *Sviluppi e problemi nuovi in materia di ordinanze di necessità e urgenza e altre questioni in materia di protezione civile alla luce della sentenza n. 127 del 1995 della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*

- Romano S. (1909), *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria*.
- Ruggeri A. (2020), *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *ConsultaOnline*, I.
- Satta F. (1990), *Ordine e ordinanza amministrativa*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXII, Roma.
- Schmitt C. (1921), *Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf*, München-Leipzig, Duncker & Humblot.
- Schmitt C. (1974), *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Duncker & Humblot, Berlin.
- Shklar J. (1964), *Legalism: Law, Morals, and Political Trials*, Harvard University Press, Cambridge Mass.
- Silvestri G. (2013), *Costituzionalismo e crisi dello Stato-nazione. Le garanzie possibili nello spazio globalizzato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*
- Stefanelli M. A. (a cura di) (2017), *Dopo la globalizzazione: sfide alla società e al diritto*, Torino, Giappicchelli.
- Sturm J.E., De Haan J. (2001), *How Robust is The Relationship Between Economic Freedom and Economic Growth?*, in *Applied Economics*.
- Sunstein C. R. (2003), *Beyond the precautionary principle*, in *Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper*.
- Sunstein C. R. (2005), *Laws of Fear: Beyond the Precautionary Principle*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sunstein C. R. (2018) (ed.), *Can It Happen Here? Authoritarianism in America*, New York, Dey Street.
- Tavares J., Wacziarg R. (2001), *How Democracy affects Growth*, in *European Economic Review*.
- Teubner G. (2013), *Costituzionalismo della società transnazionale*, in *Rivista AIC*.
- Tropea G. (2020a), *Emergenza, pandemia, sovranità popolare e diritti della persona. Qualche dubbio sulla lettura biopolitica*, in *PA Persona e amministrazione*, IV (2020), fasc. 2.
- Tropea G. (2020b), *Recensione a S. Zuboff, Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, Roma, Luiss University Press, 2019 (con una postilla su *Privacy e Covid-19*), in *PA Persona e Amministrazione*, IV (2020), fasc. 1.
- Tushnet M. V. (2008), *The Inevitable Globalization of Constitutional Law*, in *Harvard Public Law Working Paper No. 09-06* (December 2008), consultabile alla pagina <https://ssrn.com/abstract=1317766>.
- Vermeule A. (2009), *Our Schmittian Administrative Law*, in *Harvard Law Review*, 122, 1095.
- Wike R., Fetterolf J. (2018), *Liberal Democracy's Crisis of Confidence*, in *Journal of Democracy*.

POWER AND DEMOCRACY

Rivista internazionale di Politica, Filosofia e Diritto

ISSN 2724-0177

V. 3 N. 1 (2021)

Pubblicato in data 31 ottobre 2021

www.poweranddemocracy.it