

**ISSN 1127-8579**

**Pubblicato dal 09/10/2015**

**All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37427-paradigmi-di-governance-nello-stato-minimo>**

**Autore: Palana Maurizio**

**Paradigmi di governance nello “stato minimo”**

# DEMOCRAZIA OSCURA

## Paradigmi di *governance* nello “stato minimo”

"Tutto quello che è interessante accade nell'ombra, davvero.  
Non si sa nulla della vera storia degli uomini."

**Viaggio al termine della notte**

Louis-Ferdinand Destouches, 'Céline'

"Questa, io credo, è la nostra funzione essenziale: sviluppare  
alternative alle politiche attuali in modo che siano a portata di mano  
fino al momento in cui ciò che oggi è politicamente impossibile  
diventerà politicamente inevitabile."

**Capitalismo e Libertà**

Milton Friedman

### ABSTRACT

Partendo da una prospettiva 'eccentrica' rispetto ad una lettura 'dottrinarica' in questo lavoro si analizzano alcuni paradigmi di *ristrutturazione forzata* della società, posti a base dalla *governance* orientata alla realizzazione del "nuovo ordine mondiale" quale *dissoluzione organizzata* dello 'stato nazionale'. Ispirati al 'modello cileno' attuato inizialmente dal regime di Pinochet dopo il golpe del 1973, poi estesi ai più importanti paesi del continente sudamericano, i paradigmi di tale modello sono oggi prospettati come 'imprescindibili' anche per la 'vecchia Europa'.

**1. A partire dall'altro 11 settembre; 2. Padri nobili e ignobili; 3. *Business as mode*: i miti del *New Public Management* (NPM); 4. La storia è finita! Andate... in guerra!; 5. Governi e *governance* nel "nuovo ordine mondiale"; 6. La "nuova democrazia" o l'involuzione della specie.**

### 1. A partire dall'altro 11 settembre

Santiago del Cile, 11 settembre 1973. Le macerie fumanti del *Palacio de la Moneda* che la F.A.Ch. (*Fuerza Aérea De Chile*) è stata infine costretta a bombardare per sloggiare il riottoso (anche perché legittimo) occupante, da un lato gridavano ancora vendetta, in Cile e nel resto del mondo, per milioni di democratici affascinati dall'idea suscitata da *Unidad Popular* di poter realizzare un socialismo eroico e pacifico, idea poi liquidata come frutto avvelenato dalle false lusinghe dell'*Impero del Male* come spiegherà per molto tempo a venire una sapiente strategia bipartisan di 'disinformatia'. Dall'altro, quelle stesse macerie rassicuravano, in Cile e nel resto mondo, un numero sorprendentemente nutrito di sedicenti 'sinceri democratici', confortati dal prevedibile calo del prezzo del rame, dal 'buon fine' delle rivendicazioni dei padroncini del trasporto mercantile (la strategia di paralisi della distribuzione realizzata dalle *compañías de camioneros* per meglio servire la 'nuova democrazia'), dalla riconquistata 'libertà di traffici' per la *United Fruit Company*, garanzia di continuità di approvvigionamento, sulle mense del Cile e del resto mondo, delle esclusive banane 'certificate' dal famoso "bollino blu" e degli *ananas* colti al giusto punto di maturazione.

Poco più di un mese dopo il golpe, il generale *Augusto Pinochet Ugarte*<sup>(1)</sup>, capo riconosciuto della giunta militare che rivendicava la violenta presa del potere per salvaguardare "la cilenità, la giustizia e l'ordine", pronuncia un 'discorso d'insediamento' che - purtroppo col senno di poi - non pare potersi ascrivere *totalmente* alla 'consueta' auto-celebrazione dei golpisti

<sup>1</sup> Nel dicembre 1974 la Giunta, presieduta da Pinochet, conferì a... Pinochet il titolo di Presidente della Repubblica.

sudamericani del XX secolo: “*Assieme alla missione di ricostruzione della perduta unità nazionale*” – assicura infatti, a un certo punto, il generale – “*proclamiamo che nell'immediato futuro il nostro prossimo obiettivo sarà la realizzazione dello sviluppo economico e della giustizia sociale, cui anela la nostra gente. A tal fine abbiamo chiesto il concorso dei tecnici in assoluto più capaci e qualificati in ogni campo, indipendentemente dalla loro affiliazione politica o appartenenza e con nessun altro requisito che quello di essere disposti a cooperare al compito patriottico che ci siamo prefissati. Non si possono più ammettere ideologismi eccessivi o settarismo, perdendo o sacrificando le migliori energie della nazione. Gli affari (business), la pubblica amministrazione (administration) e i servizi pubblici e privati non possono più essere arene per ritagliarsi spazi di potere o di intervento politico, ma devono diventare luoghi per l'esercizio di una missione di servizio pubblico che richiede la formazione di una scuola di efficienza, l'integrità e la continuità*”<sup>(2)</sup>.

Così, l'anonimo ufficiale superiore dell'esercito cileno, considerato 'gerarchicamente spendibile' anche dalla sua più illustre vittima<sup>(3)</sup>, entra trionfante nelle sfere del potere nazionale e internazionale: fino al 27 giugno 1974 sarà presidente della giunta militare, dopo ricoprirà il 'provvidenziale' ruolo di “Capo Supremo della Nazione”. E da qui il 'caso cileno' assumerà una rilevanza 'globale' per molti aspetti ancora non del tutto indagata.

Il *mix* di retorica da quattro soldi e mirabolanti promesse di sviluppo economico utilizzato dal generale, non deve più ingannare. Nel quadro critico che descrive il *golpe cileno* come una sanguinaria e grottesca 'cialtroneria al potere', qualcosa invero non quadra. La *policy* adottata della giunta militare non sarà pedissequamente conforme ai 'parametri' di pura violenza repressiva, solitamente adottati in Sud America dalle rozze “*dittature dei Gorillas*”. La giunta si impegnò, infatti, a trasformare le istituzioni con atti normativi: sciolse l'Assemblea nazionale, cancellò la personalità giuridica dei sindacati, rese illegali i partiti legati a *Unidad Popular* e ne sequestrò i beni; vennero infine distrutti i registri elettorali e furono introdotte norme che permettevano di togliere la cittadinanza e di espellere dal paese *cittadini cileni indesiderati*. Sia chiaro: nessuna interpretazione 'bagatellare' è qui prospettata per la violenza esercitata sul piano politico, civile e umano. Oltre alla sistematica distruzione del quadro politico-istituzionale d'ispirazione popolare preesistente, vanno infatti messi nel conto i 7.000 morti stimati dalla Croce Rossa, le almeno 35.000 persone che subirono tortura nella sistematica repressione di ogni opposizione, i 3.500 *desaparesidos* della cui sorte ancora oggi nulla si sa<sup>(4)</sup>.

Occorre, però, focalizzare l'attenzione anche sul fatto che Pinochet (o chi per lui) coltiverà un sofisticato interesse per l'economia cilena, ancora traballante nei mesi successivi al colpo di stato, per procedere alla “*modernización económica*” dell'intera società. E poiché la giunta militare non era particolarmente abile nel rimediare alle persistenti difficoltà economiche, Pinochet si avvale di un gruppo di economisti che erano stati educati negli Stati Uniti,

---

<sup>2</sup> *Discurso de Augusto Pinochet a un mes de la constitución de la junta de gobierno*, in [WIKISOURCE](#).

<sup>3</sup> La nomina di Pinochet a Comandante in Capo dell'Esercito, contò inizialmente sull'approvazione dello stesso Allende, dettata da una questione tecnica, legata all'anzianità del generale Prats - in un primo momento 'naturale' destinatario dell'incarico ma ben presto dimissionario, infine assassinato - più che a doti particolari nel comando o a qualità professionali di Pinochet. Ciò avvenne, nel tentativo estremo di placare il colpo di stato che era nell'aria da tempo, nonostante i precedenti della carriera professionale di Pinochet avessero già evidenziato il suo profilo repressivo e violento. Pinochet rimpiazzò infatti il rinunciataro comandante in capo dell'esercito, generale Carlos Prat (il quale aveva deciso di abbandonare l'incarico), a causa delle forti pressioni esercitate dai settori più reazionari della società: la destra e l'oligarchia cilena. Oltre che da Pinochet, la *Junta* era formalmente composta dall'Ammiraglio José Toribio Merino Castro (comandante della Marina), dal Generale Gustavo Leigh Guzman (comandante dell'Aviazione), dal Generale César Mendoza Duran (comandante 'ad interim' dei *carabineros*).

<sup>4</sup> Limitandosi ai dati ufficiali, elaborati dopo il ripristino della democrazia, dl governo del Presidente Lagos. Si tratta essenzialmente di due rapporti su torture e repressione durante la dittatura di Pinochet. Il primo è stato elaborato dalla *Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (Commissione Valech)* - di nomina ufficiale - e reso pubblico dal Presidente cileno Ricardo Lagos. Il secondo rapporto - intitolato “*Nosotros, los Sobrevivientes, Acusamos*” - appartiene alla *Coordinadora* di ex-prigionieri politici di Santiago e - a differenza del primo - contiene centinaia di nomi di personale della dittatura.

all'**Università di Chicago**. Dato il supporto finanziario ed economico da parte di Pinochet, degli USA e delle istituzioni finanziarie internazionali, **Los Chicago boys**, secondo una definizione 'goliardica' ma più fantasiosa di quella di *'tecnici in assoluto più capaci e qualificati in ogni campo'*, adottarono politiche neoliberiste basate sul *laissez-faire*, sul libero mercato e sul conservatorismo fiscale, in netto contrasto con l'intensivo programma di nazionalizzazioni ed economia pianificata centralmente, portato avanti da Allende. La spesa pubblica venne tagliata. Le riduzioni cumulative ai fondi per la salute, ad esempio, ammontarono al 60% tra il 1973 e il 1988, nonostante il manifestarsi degli immaneabili 'effetti collaterali'<sup>(5)</sup>.

A comprensione di ciò, non basta evocare l'argomento, pur apprezzabile, che alla base del golpe vi furono gli interessi dell'oligarchia e delle *élites* imprenditoriali, appoggiate anche da quei settori politici nazionali che le rappresentavano (ovvero la destra e, tranne poche eccezioni, la direzione della Democrazia Cristiana cilena [*Partido Demócrata Cristiano de Chile*]). Non basta perché tali ambienti non erano oggettivamente in grado di sostenere e attuare un piano così complesso e sofisticato. Consegnandola alla storia *soltanto* come una delle pagine più sanguinarie della politica latino-americana, gli analisti della vicenda cilena hanno spesso sottaciuto o sottovalutato, un aspetto di grande rilevanza: *"(...) il Cile di Pinochet è stato il primo paese a tentare di mettere in pratica le teorie economiche della Scuola di Chicago. C'era stato un tentativo di passare dalla porta della legalità, con l'investimento in un centro studi economici proprio a Santiago. Ma i successi elettorali di Allende nel 1970 e ancora nel 1973 (malgrado il boicottaggio degli Stati Uniti) misero i seguaci di Friedman decisamente all'angolo. Con il colpo di stato si aprivano nuovi scenari. Già il 12 settembre una équipe di economisti 'friedmaniani' – guidati da Sergio de Castro, direttore dell'Università cattolica di Santiago – presentò un progetto articolato di riforme economiche: privatizzazioni, tagli alla spesa sociale, deregulation. 'Per noi fu la rivoluzione' affermò uno dei consiglieri di Pinochet, Cristian Larroulet. Incapaci di far passare le proprie posizioni nel contesto democratico adesso i neoliberalisti si presero la rivincita; non c'era più bisogno di convincere l'opinione pubblica: i loro oppositori più capaci erano in prigione, o morti, o in fuga; il terrore dei rapimenti e della carneficina allo stadio nazionale tenevano a bada tutti gli altri"*<sup>(6)</sup>.

La complessità del progetto è desumibile dell'articolazione di alleanze sociali e 'comuni intenti' – sia all'interno che a livello internazionale - che la sua realizzazione richiedeva, articolazione di gran lunga più estesa di quella sino ad allora atta a sostenere le dittature fiorite nel 'cortile di casa' degli USA<sup>(7)</sup>. Secondo la sintesi proposta dal sociologo cileno Moulian, il 'blocco sociale' di riferimento era infatti costituito non solo dai militari, spediti a realizzare un colpo di stato senza avere un proprio progetto e con la sola 'volontà di potenza', ma altresì da una destra politica pronta a trasferire completamente la sua sovranità e facilmente persuadibile della necessità di un 'intervento chirurgico radicale'; da imprenditori disponibili alla disciplinata accettazione di una logica d'intervento di lungo termine, a patto di non sentirsi sempre 'minacciati' dai movimenti popolari; da un gruppo di economisti 'monetaristi', con un'agenda di lavoro finalizzata a costruire un'alternativa di sviluppo all'interventismo dello stato sociale, gruppo scollegato dalla politica (quindi affidabile per i militari), senza interessi economici diretti

<sup>5</sup> I tagli causarono indirettamente una crescita significativa di molte malattie e problemi di salute mentale prevenibili. Questi comprendono aumenti dei casi di tifo (121%), epatite virale, ed un aumento nella frequenza e gravità di disturbi mentali tra i disoccupati.

<sup>6</sup> David Mugnai, *Cile, l'altro 11 settembre*, in [www.storiacontemporanea.eu](http://www.storiacontemporanea.eu).

<sup>7</sup> Secondo la 'storica', sprezzante definizione del continente latino-americano risalente alla cd. "dottrina Monroe", dal nome del Presidente USA James Monroe, che la enunciò nel suo messaggio annuale al Congresso il 2 dicembre del 1823. Concepita per prevenire eventuali le ' mire imperialistiche' dei paesi europei (soprattutto Inghilterra, Francia e Germania), l'idea di Monroe configurava il Sud America come il *backyard*, il 'cortile di casa', appunto, degli Stati Uniti. Un continente di fatto trasformato in un 'protettorato' per garantire a Washington l'accesso esclusivo alle materie prime e ai mercati a sud del Rio Grande-Rio Bravo. Una sfera d'influenza mantenuta per tanti decenni con ogni mezzo a disposizione della Casa Bianca: pressioni politiche, interventi della Cia, azioni militari, colpi di Stato, accordi commerciali.

e che poteva contare su una vasta rete di relazioni internazionali<sup>(8)</sup>. L'impegno 'tecnico' richiesto per la realizzazione del 'modello' socio-economico confezionato alcuni mesi prima del golpe, non era meno gravoso. Si trattava di privatizzare le industrie pubbliche, smantellare lo stato sociale (favorendo la nascita di un sistema pensionistico e sanitario privato), attrarre capitale straniero, eliminare le barriere doganali, frenare l'inflazione. Appunto la ricetta dei **Chicago boys**, contenuta in un 'piano informale' elaborato dai discepoli cileni di Friedman, tra cui spiccava precisamente quel Sergio de Castro che sarà anche Ministro delle Finanze di Pinochet dal 1977 al 1982.

Il piano, conosciuto come *El Ladrillo* (il mattone), divenne, in concreto, il programma socio-economico di lungo periodo della dittatura.

Così la giornalista e docente universitaria Maria O. Monckemberg, recupererà, anni dopo, la memoria di quei giorni: *"Quando l'opposizione al governo di Unidad Popular e ai Sindacati riuscì e orientare il malcontento contro Salvador Allende, il gruppo di economisti capitanati da Sergio de Castro si mise all'opera per preparare – verso la metà del 1972 - un programma conosciuto come 'El Ladrillo'. Questo era il nome colloquiale che gli era stato dato. Il titolo del documento era più semplice: "Politica di sviluppo" e in 142 pagine vi erano riassunte le tesi elaborate dal gruppo. Anche se l'edizione originale non era firmata e non recava gli estremi di pubblicazione, nei giorni seguenti il colpo di stato già si conoscevano gli autori: tutti economisti, la maggior parte dell'Università Cattolica di Santiago. Oltre a Sergio De Castro – 'El Tejo'<sup>(9)</sup> – come l'avevano soprannominato i colleghi, nel gruppo c'era Urzúa Pablo Baraona, il più politico, un personaggio 'casual' e un polemista, nominato professore universitario dopo aver fatto un Master a Chicago."*

*"Sergio Undurraga Saavedra, che a quel tempo era direttore del Centro Studi 'Sociedad de Fomento Fabril' - SOFOFA<sup>(10)</sup>, era un altro "mattonaro". Dedicatosi in anni recenti alle attività finanziarie, Undurraga presiede oggi il Fondo di Investimento 'Moneda Asset' e, dal gennaio 2005, dirige il 'Centro para el Gobierno de la Impreza'. Anche il sociologo ed economista Emilio Vergara Safuentes era membro attivo del gruppo. Legato al gruppo editoriale 'Portada', che ha fondato la rivista 'Que Pasa', morì alcuni anni dopo in un incidente."*

*"De Castro e Baraona coinvolsero inoltre il direttore del Dipartimento di Economia della sezione 'Occidente' dell'Università del Cile, Alvaro Muñoz Bardón, che da allora è stato un leader dei Professionisti Democratici Cristiani e ha finito per essere uno dei più entusiasti economisti neo-liberali. Inoltre parteciparono al progetto quei docenti universitari di primo piano dell'Università del Cile di area democristiana, da poco allontanati dal governo: l'economista Andrés Sanfuentes Vergara, l'economista Juan Villarzú Rohde, primo direttore del 'Presupuesto', e l'economista e imprenditore Jose Luis Zabala Ponce."*

*"Meno estemporaneo era il rapporto di Sergio de Castro e Pablo Baraona con un altro membro del team del 'Ladrillo': Cruzat Manuel Infante, un ex studente dell'Università Cattolica, con un Master a Chicago e un Dottorato ad Harvard, che era stato capo del dipartimento BHC, centro*

---

<sup>8</sup> Tomás Moulian, *Chile actual, anatomía de un mito*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1997.

<sup>9</sup> Letteralmente, *elitista*, nel senso di chi segue, si ispira a una concezione elitaria della vita.

<sup>10</sup> SOFOFA si definisce una 'federazione sindacale' senza fini di lucro, che raggruppa aziende e associazioni legate al settore industriale cileno. Ha iniziato ad operare nel 1983. Dichiarò un ambito d'intervento sulla responsabilità sociale con l'obiettivo di promuovere e diffondere *best pratics* in ambito aziendale. SOFOFA è membro del *Comité Espejo Nacional*, per lo sviluppo della certificazione ISO 26000 sulla responsabilità sociale delle imprese. In definitiva si tratta del 'centro studi' di riferimento dagli industriali cileni.

*studi che alla fine degli anni 70 è diventato il principale fra i gruppi socio-economici del paese, e con suo fratello, Fernando Pena Larrain. Un altro uomo del 'Ladrillo' fu John Braun Lyon, inseparabile socio d'affari di Cruzat, fino ad oggi".*<sup>(11)</sup>

L'impegno alla "crescita e modernizzazione", fatto proprio dal regime con l'assunzione programmatica delle indicazioni del "Ladrillo", si tradurrà in massicce 'riforme', tutte da ascrivere non solo a cavallo di battaglia dei nostalgici *fans* del generale ma anche a schema di riferimento degli 'estimatori tecnici' della politica socio-economica neo-liberale praticata dal regime<sup>(12)</sup>. Nei settori-chiave dell'economia, le riforme avranno la seguente caratterizzazione:

- Sistema previdenziale [ministro José Piñera]: verrà creato un sistema pensionistico basato sul cd. *metodo a capitalizzazione individuale*, dove il 10% del salario corrisposto al lavoratore è obbligatoriamente depositato su un conto, di cui egli è proprietario, gestito da un *Amministratore di Fondi pensione* (AFP) scelto dal lavoratore stesso. All'atto del pensionamento il lavoratore potrà scegliere tra l'investimento in un vitalizio di una società di assicurazione privata o un prelievo programmato di fondi dal suo conto.
- Sistema sanitario [ministro Hernán Alberto Büchi Buc]: verrà cancellato il sistema del Servizio Sanitario Nazionale<sup>(13)</sup>, che aveva riformato radicalmente il vecchio 'sistema coloniale'<sup>(14)</sup>, e creato un 'sistema misto' gestito dal FONASA (il Fondo Nazionale Pubblico per la Salute), e dalle ISAPRES, (Istituti privati di assicurazione sanitaria).
- Sistema scolastico [ministro René Salame Martín]: la riforma dell'istruzione, conforme ai principi già 'costituzionalizzati' nella Costituzione emanata dalla Giunta militare nel 1980, culminerà nella *Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza*, - LOCE. La LOCE consisterà in una regolamentazione che minimizza il ruolo dello Stato, facendo dell'istruzione un importante settore economico, soggetto alle leggi della domanda e dell'offerta come qualsiasi altro. Questo avrebbe dovuto migliorarne la qualità attraverso la concorrenza.
- Sistema fiscale [ministri Sergio De Castro, José Piñera e Hernán Alberto Büchi Buc sulla base di 'schemi di convergenza' suggeriti dall'OCSE e dal FMI]: in un paese la cui base economica è costituita per più del 70% dalle esportazioni di una materia prima come il rame e che conosce un massiccio intervento dell'industria straniera, il sistema tributario disegnato dal regime militare fu marcato da una massiccia regressività (caratteristica che ancora oggi sostanzialmente mantiene), garantendo benefici esagerati in particolare ai contribuenti con maggiore capacità economica e agli investitori esteri. A parte la scontata soppressione di ogni forma di 'protezione doganale' (abolizione dei dazi), il sistema viene improntato ad una tassazione che grava maggiormente sull'imposizione dei redditi delle persone fisiche, molto meno sulle imprese, con l'adozione di aliquote agevolate per le imprese estere che investono in Cile e con un peso determinante dell'IVA<sup>(15)</sup>.

<sup>11</sup> Maria Olivia Monckemberg, *Pinochet, el 'modelo' y los economistas. Sobre la espada de Chile*, in [Archivio Chile](#), Dicembre 2006, pagg. 4-5.

<sup>12</sup> Per tutti si veda Andrea de Panizza (Dipartimento delle statistiche economiche dell'ISTAT), SVILUPPO E RIFORME IN CILE: ALCUNE RIFLESSIONI MACROECONOMICHE. Apertura commerciale, fondi pensione, privatizzazione dei servizi, intervento al Convegno CNR "Sviluppo, Finanza e Impresa, Roma, Febbraio 1998, in SVILUPPO, n. 7/2000.

<sup>13</sup> Il regime dà vita alle ISAPRES (Istituti privati di assicurazione sanitaria) creando un sistema misto pubblico - privato. Nel 1980 la dittatura affiderà ai Comuni la gestione dei Consultori, le strutture che si occupano dell'assistenza medica di base, creando inevitabilmente una differenza notevole tra le prestazioni offerte dalle strutture gestite dai Comuni più ricchi e quelle amministrate dai Comuni più poveri e marginali.

<sup>14</sup> Ad inizio del ventesimo secolo il sistema sanitario cileno era sostanzialmente quello istituito ai tempi della colonia: gli ospedali erano gestiti da organizzazioni religiose che dispensavano i propri servizi in forma gratuita e caritativa ai "poveri", mentre le classi dirigenti usufruivano di cliniche private altamente specializzate.

<sup>15</sup> "In Cile due principali imposte sono l'imposta sul valore aggiunto (IVA) e le imposte sul reddito. La prima rappresenta circa il 45% del gettito totale, mentre le imposte personali, circa il 25%. L'IVA ha un'unica aliquota del 18% e produce un gettito pari all'8,2% del

Lo sviluppo e l'applicazione di tale modello getta una luce sinistra sulla considerazione di Manuel Riesco secondo cui *"nonostante Pinochet alla fine sia effettivamente morto, la sua eredità rimane tuttora viva"*<sup>(16)</sup>.

## 2. Padri nobili e ignobili

Stando al famoso detto di John Keats, mentre la sconfitta è orfana molti sono i padri della vittoria, e anche in questo caso non difettavano. Citarli tutti sarebbe invero dispersivo, tanto più che nel 'laboratorio cileno' insieme agli eminenti studiosi e ai potenti politici 'attori protagonisti', si incontrano comprimari, *supporters* interessati, 'attivisti' senza scrupoli. Tentiamo, allora, una sintesi che possa meglio sorreggere il filo del ragionamento nel prosieguo del discorso.

Quanto a Friedman in persona, la sua posizione sarà netta e sprezzante. Alle accuse di collaborazionismo col regime, egli risponderà con una 'perla' tanto spocchiosa quanto mitica, come solo un 'premio Nobel per l'economia' può permettersi: *"se questo può aiutare a migliorare la situazione delle libertà economiche in Cile, perché no?"*<sup>(17)</sup>. Del resto, il 'maestro' riteneva di non essersi esposto più di tanto<sup>(18)</sup>, tranne qualche giro di conferenze all'Università cattolica, organizzate nel 1975 da José Piñera, suo eminente allievo, poi Ministro del lavoro e della "sicurezza sociale" di Pinochet dal 1978 al 1981 e principale artefice della *Riforma pensionistica* attuata per scardinare il *sistema previdenziale retributivo a ripartizione*, considerato "preistoria" del *welfare*, e introdurre il *modello privatistico a capitalizzazione individuale pura*, conferenze seguite dalla famosa lettera "*personal*" di Friedman a Pinochet, sempre nel 1975 [il 21 aprile]<sup>(19)</sup> per raccomandargli l'adozione di un programma economico conforme alle sue teorie.

Riguardo agli USA, i massimi vertici politici di allora - almeno nelle 'segrete stanze' - non facevano mistero delle loro intenzioni. *"Non vedo perché dovremmo restare con le mani in mano a guardare mentre un Paese diventa comunista a causa dell'irresponsabilità del suo popolo. La questione è troppo importante perché gli elettori cileni possano essere lasciati a decidere da soli"*. Così Henry Kissinger a proposito dell'elezione di Salvador Allende a Presidente del Cile.

A sua volta, la percezione del 'pericolo permanente' avuta da Nixon era persino più netta, stante la rabbiosa volgarità con cui la manifestava: *"Le mie convinzioni a questo proposito sono molto forti"*, affermava, chiosando il conforme parere di altro suo illustre consigliere di alto rango, l'allora Segretario al Tesoro John Connally, *"(...) tutto quello che facciamo con il governo cileno sarà osservato da altri governi e gruppi rivoluzionari in America Latina come un segnale del fatto che possono fare lo stesso e cavarsela"*, per concludere, dopo l'approvazione da parte di quel governo della nazionalizzazione *senza compensazione economica* delle imprese statunitensi che avevano operato in settori industriali strategici (miniere), dominando l'economia cilena per decenni, oltre che la tassazione dei sovrapprofitti delle multinazionali operanti in

---

PIL". (cfr. Pablo Serra, *Fundamentos para una reforma tributaria en Chile*, in Cuadernos de Economía, Año 37, N° 111, pag. 301 (agosto 2000).

<sup>16</sup> Manuel Riesco, *È morto Pinochet?* In New Left Review\_DEF.qxd, 14-10-2008 - pag. 279.

<sup>17</sup> Cfr. *Il Dizionario di Milton Friedman*, piccolo 'compendio' divulgativo pubblicato da *Il Foglio* per ricordare l'economista dopo la sua scomparsa, curato da Carlo Stagnaro e proposto per comprendere le parole chiave del pensiero di Friedman.

<sup>18</sup> Nelle sue memorie Friedman parla del colloquio con Pinochet, ricordando i suoi consigli di tagliare del 25% le spese del governo, e di non retrocedere di fronte alle centinaia di migliaia di licenziati dal settore pubblico e ad altri 'problemi passeggeri'. Solo con l'intervento rapido e radicale l'inflazione poteva essere controllata. Il gradualismo non è praticabile - sostenne - sottolineando più volte con la parola *shock* l'effetto che si doveva creare (cfr. [Cile, l'altro 11 settembre](#)).

<sup>19</sup> La lettera di Friedman a Pinochet è consultabile [qui](#).

Cile<sup>(20)</sup>: “*E’ tutto sistemato per il Cile. Gliela mettiamo in culo, ok?*”, rivolto a Kissinger alla fine della riunione. “*D’accordo*”, risponde Kissinger<sup>(21)</sup>.

I ‘grandi del mondo’ che così governano o beccano un ‘Nobel per la Pace’ o un ingrato benservito in alternativa a un sicuro *impeachment*. L’aspetto ‘operativo’ delle loro direttive toccherà a professionisti ‘efficienti ed efficaci’ ma quasi mai apertamente riconosciuti. Forse per ‘compensare’ questo *default* della storia, subito dopo la morte di Pinochet la CIA si è affrettata a pubblicare documenti ‘desecretati’ risalenti alle vicende cilene degli anni settanta, per offrire una propria ricostruzione dei fatti che quantomeno desse conto dell’impegno profuso, mostrando come la preparazione del golpe era stata lunga e laboriosa, e risalente ad ancora prima che Allende venisse ufficialmente proclamato presidente, dopo aver vinto di stretta misura le elezioni del 1970. “*Negli anni '60 e nei primi anni '70 – si legge nel sito ufficiale dell’Agency - come parte di una politica intesa a cercare di influenzare gli eventi in Cile, la CIA intraprese specifiche operazioni segrete in Cile. L’obiettivo finale, strettamente radicato nella strategia di quel periodo, era di screditare i leader politici di tendenza marxista, e specialmente Salvador Allende, e di incoraggiare i loro antagonisti civili e militari affinché gli impedissero di arrivare al potere*”<sup>(22)</sup>.

In cosa si sostanziò realmente tale attivismo, al di là delle mere informative d’*intelligence*, la CIA non lo mette chiaramente in evidenza ma non è un mistero per nessuno: la CIA *gestì uomini e soldi*. Fiumi di dollari verranno pompati, sempre in forma rigorosamente occulta, nelle casse di singoli personaggi, di istituzioni ‘culturali’, della stampa, dell’esercito, dello stesso Pinochet<sup>(23)</sup>. Secondo il “rapporto Hichey“, allo scopo di evitare l’ascesa al governo di Allende o, se ciò fosse accaduto, di spodestarlo, su ordine di Nixon alla CIA fu assegnato un **budget di 10 milioni di dollari**. Lo stesso Nixon dispose, altresì, che questa attività fosse intrapresa dalla CIA senza avvisare il Dipartimento di Stato o quello della Difesa o l’ambasciatore americano in Cile. In ossequio a tali disposizioni, la CIA intraprese una serie di azioni, tra cui: concedere a militari di un governo straniero ‘informazioni sensibili’, organizzare azioni di propaganda a livello mondiale poi riprese dai principali quotidiani locali come *El Mercurio*, per promuovere l’opposizione pubblica ad Allende, contattare esponenti laici e cattolici in contatto con i vertici della Chiesa cilena per influenzare i loro atteggiamenti nei confronti di Allende, incrementare il numero degli ‘agenti di collegamento’ per estendere i contatti con ufficiali dell’esercito cileno<sup>(24)</sup>. Infine, per la valenza che l’iniziativa assumerà al

<sup>20</sup> Tra la primavera e l’estate del 1971 il governo Allende aveva deciso di creare una “*tassa sui benefici supplementari*” per le compagnie minerarie Annaconda e Kennecott e di non pagare i compensi per aver nazionalizzato le miniere.

<sup>21</sup> Dialoghi tratti dalle registrazioni segrete delle conversazioni sul Cile tra il presidente Richard Nixon e il suo consigliere alla Sicurezza Nazionale Henry Kissinger, rese pubbliche negli Stati Uniti da un gruppo di storici ed ex funzionari del dipartimento di Stato, conosciuti come [nixon tapes.org](http://nixon tapes.org). Si tratta di una serie di nastri registrati negli Stati Uniti, e mai ascoltati finora, che dimostrano l’intenzione dell’ex presidente Richard Nixon di voler defenestrare dal potere “quel figlio di puttana” di Salvador Allende, il presidente cileno suicidatosi al palazzo della Moneda l’11 settembre 1973, il giorno del golpe portato a termine da Pinochet. I nastri sono stati resi noti negli Usa e il suo contenuto ripreso in un articolo pubblicato a Santiago dal Ciper (Centro d’indagini giornalistiche). (Cfr. [www.stampalibera.com](http://www.stampalibera.com)). Tale documentazione per altro conferma le conclusioni del cd. “Rapporto Hinchey” sulle attività della CIA in Cile, recentemente pubblicato dallo stesso Dipartimento di Stato americano ([Rapporto Hinchey](#)).

<sup>22</sup> Relazione proposta sul [Sito ufficiale della CIA](#).

<sup>23</sup> “*L’ ex dittatore montò, a partire dal 1979, una rete di 125 conti bancari segreti sui quali finirono almeno tredici milioni di dollari sottratti alle casse dello Stato cileno. Pinochet agiva con la complicità dei suoi più stretti collaboratori nell’ esercito - compreso quello che fu il numero due del regime, il generale Guillermo Garin - e con l’ aiuto di sei banche di vari paesi, ma soprattutto con l’appoggio fondamentale del Banco Riggs di Washington, che agiva come copertura per l’ex dittatore. Il rapporto diffuso (...) dal «sottocomitato investigazioni permanenti» del Senato americano ha provocato un terremoto nel mondo politico cileno e messo in serio imbarazzo alcuni importanti istituti di credito coinvolti: da Citibank ai portoghesi di Espirito Santo e del Banco Atlantico (ora controllato dallo spagnolo Banco Sabadell) ai britannici del Coutts&Co, finito anch’esso di recente in mani spagnole, sotto il controllo del Santander Central Hispano. Sia Sabadell che SCH, secondo il Senato Usa, hanno collaborato attivamente alle indagini. Alla base della intricata rete messa in piedi dal generale - con trasferimenti di denaro rubato ai cileni su conti alle Bahamas, in Svizzera, Gibilterra, Isole Cayman e varie altre parti del mondo - c’ è lo strettissimo rapporto di amicizia tra Pinochet e Joe e Barbara Allbritton, proprietari del Banco Riggs” (Alessandro Oppes, *Pinochet, la vera storia di un dittatore Dai conti Usa le prove sulla corruzione*, La Repubblica, 21 marzo 2005).*

<sup>24</sup> Cfr. [Rapporto Hinchey](#), cit.

fine dell'estensione del 'modello cileno' nel suo complesso, grazie alle risorse fornite dalla CIA la polizia segreta cilena (DINA) coordinò, per un decennio, il cd. *Piano Condor*, progetto multinazionale per la sistematica eliminazione degli oppositori in patria e all'estero, elaborato a beneficio delle dittature militari sudamericane<sup>(25)</sup>.

In tutta la vicenda, gli 'economisti', i **Chicago Boys**, furono attori di primo piano, anche se non tutti di pari valore. Docenti universitari, speculatori finanziari, divulgatori 'masterizzati' erano, però, tutti omogenei all'ideologia neo-liberale (liberista) propugnata della cd. **Scuola di Chicago**, istituzione universitaria all'epoca animata da Friedman ma con una storia e una missione non certo casuali. Si tratta, infatti, del **Dipartimento di economia dell'università di Chicago**, finanziato e voluto da *Wall Street* negli anni quaranta, per sferrare l'attacco alle università della cd. **Ivy League**<sup>(26)</sup>, nutrite del pensiero di Keynes, e smantellare il *New Deal*, l'economia del *welfare*. In realtà, la ricerca teorica sviluppata a livello di orientamenti dottrinari ed 'eventuale' presupposto dell'agire politico, è una tradizione del mondo accademico americano e, di solito, non si prefigge il perseguimento di un interesse immediato, quanto piuttosto di promuovere una sorta di confronto ideale fra 'scuole di pensiero' per orientare l'*administration*. Rappresentato dalle espressioni, utilizzate per la prima volta da Robert E. Hall nel 1976, di **Freshwater school** e **Saltwater school**, in questo caso tale confronto si può interpretare come un acceso dibattito fra "(...) *due diversi modi di concepire l'analisi macroeconomica, una dicotomia molto forte in passato e successivamente meno accentuata. La dicotomia ha un preciso riferimento geografico: da una parte le università situate sulla costa orientale ed occidentale, come Berkeley, Harvard, MIT, Pennsylvania, Princeton e Yale; dall'altra, le università situate nella zona dei Grandi Laghi, come Chicago, Pittsburgh (Carnegie Mellon), Rochester e Minnesota. Da un punto di vista dottrinario le prime esprimono un pensiero riconducibile all'approccio di tipo keynesiano, con l'idea di fondo della necessità dell'intervento governativo (in particolare in periodi recessivi) anche all'interno del libero mercato, mentre le seconde manifestano un palese scetticismo nei confronti di ogni forma di Big government*"<sup>(27)</sup>.

Nel caso del 'test cileno' affidato ai **Chicago Boys**, tuttavia, il 'mero' nesso culturale sconfinava immediatamente nel 'progetto politico'. Secondo la profonda analisi svolta dalla Klein, i **Chicago Boys** e il mondo delle banche e della finanza erano un tutt'uno, erano

<sup>25</sup> I Regimi dittatoriali del 'cono sudamericano' destinatari del *Piano Condor*

Paese	Periodo	Dittatore
PARAGUAY	1954-89	Alfredo STROESSNER
ARGENTINA	1976-83	Jorge Rafael VIDELA
URUGUAY	1976-84	Martin MENDEZ
BRASILE	1964-79	Humberto de Alencar CASTELO BRANCO
ECUADOR	1972-79	Rodriguez LARA
HAITI	1950-87	Dumarsais ESTIME' (designato da Duvalier 'Papa Doc')
HONDURAS	1963-80	Oswaldo Enrique López ARELLANO
EL SALVADOR	1979-82	giunta militare
GUATEMALA	1954-86	Carlos Castillo ARMAS
BOLIVIA	1964-80	René BARRIENTOS
CILE	1973-89	Augusto PINOCHET
NICARAGUA	1935-81	famiglia SOMOZA

<sup>26</sup> Si tratta delle storiche università 'di eccellenza' degli Stati Uniti (*Ancient Eight*). Sono otto le università americane d'élite che fanno parte della *Ivy League* (Lega dell'edera), associazione sportiva interuniversitaria statunitense. Fu *Stanley Woodward*, cronista sportivo del *New York Herald Tribune*, al principio degli anni '30 a coniare la definizione di Lega dell'edera, che poi fu fondata ufficialmente nel 1956. Ne fanno parte: *Brown, Columbia, Cornell, Dartmouth, Harvard, Pennsylvania, Princeton* e *Yale*. Queste otto istituzioni sono in gara per far iscrivere gli studenti più bravi. Il numero degli iscritti alle università della *Ivy League* varia considerevolmente, dai 4.078 del *Dartmouth College* ai 13.700 della *Cornell University*, ma gli iscritti sono in genere più numerosi che nei tradizionali *liberal arts college* e meno numerosi che nelle tipiche *public state university*.

<sup>27</sup> Paper di Giuseppe Garofano e Paolo Fetoni, *La scuola di Chicago e la crisi di inizio millennio* (Università della Tuscia), pag. 3 ([scarica Paper](#)).

totalmente favorevoli alla *deregulation* e il primo effetto delle riforme neolibériste imposte in Cile dopo il golpe è l'ascesa delle banche d'affari, dedite alle speculazioni definite *piranhas*, in altri termini un 'raccordo' essenziale tra la violenza e le riforme. Secondo la Klein, nella 'fucina cilena' tale connessione si consoliderà a tal punto da fondare "(...) una relazione tra i massacri, le crisi, gli annientamenti di certi Paesi con l'abilità di imporre politiche che in realtà sono state rifiutate dalla gran parte dei loro cittadini"<sup>(28)</sup>. Conseguenza più consistente del 'successo' di questa strategia sarà che la **Chicago School of Economics** diventerà, negli ultimi decenni, la culla di alcune delle teorie più pericolose adottate del capitalismo finanziario. "Dal pensiero neoclassico di Friedrich von Hayek al monetarismo di Milton Friedman, alle aspettative razionali di Bob Lucas, alle ipotesi del mercato efficiente di Eugene Fama, fino a George Stiglitz e Gary Becker, è alla scuola di Chicago che si sono ispirati Margaret Thatcher e Ronald Reagan. È là che sono stati costruiti i pilastri del liberalismo e della deregolamentazione su cui ha poggiato, a partire dagli anni 80, il ciclo economico"<sup>(29)</sup>. L'**Università di Chicago** - non per nulla subissata di 'premi Nobel per l'economia' - è stata il *think tank* dove ha preso forma compiuta l'ideologia neoconservatrice.

A questo punto si possono ragionevolmente svolgere almeno due considerazioni di merito. La prima, in linea coi percorsi di analisi critica tradizionalmente praticati dalla storiografia: il Cile, primo paese dove la sinistra prende il potere attraverso il voto popolare, già per questo viene 'punito' con il golpe di Pinochet. Il colpo di stato doveva servire da monito, soprattutto per gli altri paesi dell'area, a 'non sporcare' il cortile di casa. Qui si può riconoscere un 'metodo' da sempre utilizzato dagli USA per 'governare l'impero', metodo oggi non del tutto abbandonato anzi 'arricchito', per così dire, da consistenti contenuti di 'civiltà occidentale', testati precisamente in occasione del golpe cileno. La seconda considerazione, infatti, è che **grazie alle 'garanzie di tranquillità sociale' assicurate dal regime di Pinochet, il Cile è stato il laboratorio del modello neoliberista prima di esportarlo, in 'forma compiuta', in tutto il mondo. E in questo senso è stato ed è usato come paese « esemplare » per il mondo intero**<sup>(30)</sup>.

### 3 *Business as mode*: i miti del *New Public Management* (NPM)

"Insieme agli interessi particolari delle imprese - ha scritto il politologo americano Michael Parenti - esiste l'influenza esercitata dalle imprese come sistema. E' molto più di un concetto astratto: le imprese come sistema di potere rappresentano un modo di organizzare proprietà, capitale e lavoro, una forza sociale pervasiva. Il modello del business aziendale non è solo un altro dei molti aspetti del sistema di condizionamento. Piuttosto, occupa una posizione strategica all'interno dell'apparato economico. In un certo senso, è il sistema economico. Sui grandi temi della politica economica, l'economia prende il posto del governo perché non esiste un modo alternativo di organizzare l'economia all'interno della struttura capitalista esistente. Il business controlla l'economia stessa della nazione, il governo entra per forza in un rapporto unico e intimo con esso. **L'economia capitalista è considerata dai responsabili politici come condizione necessaria per la salute della nazione, e poiché l'economia è nelle mani di grandi investitori, allora è verosimile che la funzione di governo debba consistere nel servizio offerto a questi investitori. Gli obiettivi tipici del business (crescita rapida, alti profitti e mercati garantiti) diventano gli obiettivi di governo, e l' 'interesse nazionale' si identifica con l'interesse dominante capitalista**"<sup>(31)</sup>.

<sup>28</sup> Cfr. Naomi Klein, *Shock Economy. L'ascesa del capitalismo dei disastri*, Milano 2007.

<sup>29</sup> Mario Platero, *Non ci sarà una nuova depressione*, in *Il Sole 24 Ore* del 21 ottobre 2008.

<sup>30</sup> Cfr. David Harvey, *Breve storia del Neoliberalismo*, Milano, 2007, pag. 14 e segg.

<sup>31</sup> Michael Parenti, *Democracy for the Few* - Thomson-Wadsworth/Thomson Higher Education, 1974 - 2008 [February 2007].

Fra le tante considerazioni che si possono svolgere a commento dell'impianto ideologico sotteso a tale dinamica, una merita qui particolare evidenza: la pretesa di poter fondare, attraverso l'affermazione di un nesso ferreo → razionalismo produttivo → riforma della burocrazia → modernizzazione delle pubbliche istituzioni, un inedito processo virtuoso di 'regolazione' dello stato contemporaneo. La chiave di volta di questo processo è precisamente il concetto di "*business as mode*" (gli affari come modalità), che funge da catalizzatore di una globalizzazione 'buona'. In teoria, il concetto di "*business as mode*" esprime la logica di come un'organizzazione d'impresa crea, diffonde e realizza valore (profitto). L'estensione di tale concetto al settore pubblico troverebbe fondamento nelle 'richieste crescenti' di gestire il governo come un 'affare' (*business*), importando principi applicati nel settore privato, trattando il cittadino come un "cliente" e adottando le tecniche gestionali derivate dal processo di produzione. L'idea che il governo dovrebbero imitare il mercato non è certo nuova nella cultura dell'amministrazione pubblica dei paesi di tradizione anglo-sassone ma negli ultimi decenni ha assunto particolare intensità ed estensione. "*La gran parte delle riforme organizzative dei sistemi pubblici dell'ultimo ventennio fanno riferimento al modello del New Public Management (NPM) che, come preannunciato dal nome, intende applicare l'approccio aziendalistico all'Amministrazione Pubblica, in modo da renderla efficace ed efficiente* (Dunleavy e Hood, 1994). *Punto di partenza del modello è la considerazione che, se considerato come strumento finalizzato alla produzione efficiente di servizi per gli utenti, il settore pubblico non è diverso da quello privato e quindi deve essere amministrato secondo una logica orientata alla competitività e al rendimento adottando principi e criteri di gestione propri dell'impresa privata* (Osborne e Gaebler, 1995; Hood, 1995; Kettl, 2000)"<sup>(32)</sup>.

Per quanto l'argomentare degli apologeti sia particolarmente suadente nel prospettare gli effetti benefici del modello NPM precisamente sul versante qualitativo del rapporto cittadino-pubblica amministrazione<sup>(33)</sup>, le 'ragioni di necessità' di tale modello sembrano piuttosto connesse ad alcune 'grandi tendenze' presenti nel ciclo economico-finanziario dell'ultimo ventennio, caratterizzato dall'obiettivo di *convergenza verso un 'modello ideale' dei rapporti sociali*.

Nel settore amministrativo pubblico, tale convergenza è traducibile in:

- blocco dell'espansione dello stato dopo l' "era gloriosa" del *big government* (diffusione delle privatizzazioni e delle esternalizzazioni, pratiche di *public sector downsizing*);
- sviluppo delle *tecnologie informatiche* nell'erogazione dei servizi (adozione delle *Information Communication Technologies (ICT)*, che consentono l'ingresso nelle pubbliche amministrazioni di un uso diffuso dell'informatica ai fini dello svolgimento di una serie di funzioni e attività);
- impegno politico - coordinato dalle *organizzazioni internazionali orientate* (in particolare ONU, FMI e OECD-OCSE) - a promuovere schemi di efficienza organizzativa, nella prospettiva di maturazione 'qualitativa' dell'attività amministrativa.

<sup>32</sup> Giorgio Sangiorgi, *Management e governance nella pubblica amministrazione*, Milano, 2008 – pag. 44.

<sup>33</sup> Per tutti: AA.VV., *Managerialità innovazione e governance nella pubblica amministrazione*, a cura di Marco Meneguzzo, Denita Cepiku e Emiliano Di Filippo - ARACNE editrice S.r.l., marzo 2006.

Quest'ultimo aspetto appare determinante. La straordinaria diffusione del 'modello NPM' non può infatti essere ricercata nella sola 'certificazione di qualità' apposta dalla dottrina di Oxford<sup>(34)</sup>. Il successo del modello si nutre ancor più delle *pressioni attuate dalla maggior parte delle istituzioni di finanza internazionale*, come la **Banca mondiale** e il **FMI** - con l'attivo sostegno dell'**ONU** e dell'**OECD-OCSE** - che l'hanno fortemente propagandato proponendolo esplicitamente come un '*global paradigm*'. Il modello nasce, infatti, nel 1980 come risposta 'forte' dei governi neo-liberali (soprattutto Thatcher e Reagan) alla crisi dello stato sociale, ma si diffonde ampiamente negli anni novanta. L'NPM è l'ideologia dell'imperialismo economico d'ispirazione neo-classica trasposto all'interno delle scienze sociali. Rappresenta, cioè, la tendenza ad un approccio di razionalizzazione degli apparati amministrativi pubblici con metodologie economiche neo-classiche<sup>(35)</sup>.

Quella assunta dell'**ONU** è la posizione di 'principio' più problematica. Secondo un rapporto dell'*Economic and Social Council* del 2006<sup>(36)</sup>, il 'modello NPM', per quanto criticato e criticabile, può sempre essere un elemento di *Good Governance*, concetto non a caso elaborato in accordo con la Banca Mondiale e con l'*Overseas Development Administration of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* (ora *UK Department for International Development - DFID*)<sup>(37)</sup>, che comporta la misurazione dell'efficienza, efficacia ed economicità dei processi di governo, la gestione 'mediatica' del settore pubblico, il libero scambio del flusso delle informazioni (in funzione di trasparenza) e l'adozione di un quadro giuridico a garanzia dello sviluppo (giustizia, rispetto dei diritti umani e delle libertà).

Il ruolo fondamentale della **Banca Mondiale**, coadiuvata in ciò dal **FMI**, nella diffusione del modello NPM tra i paesi che richiedono finanziamenti, sta invece nel *carattere condizionale rispetto ai prestiti che vengono concessi*. In altre parole, l'erogazione dei finanziamenti ai richiedenti sarà fatta a condizione che vengano attuate riforme specifiche secondo scadenze predefinite. In particolare, i fondi collegati per il cosiddetto '*adjustment lending*' - intervento di adeguamento delle risorse necessario in condizioni di estrema pressione finanziaria - vengono rilasciati "*quando il mutuatario, in conformità a quanto previsto dalle condizioni di finanziamento, come ad esempio l'adozione di una legislazione di riforma, il raggiungimento di determinate prestazioni di benchmarks o altre condizioni, fornisca la prova dei progressi nella realizzazione di un quadro macroeconomico soddisfacente*"<sup>(38)</sup>.

L'impegno profuso dell'**OECD-OCSE** nel promuovere l'adozione, da parte degli stati membri e in particolare di quelli europei, di politiche di riforma del settore pubblico orientate al NPM, risale al 2001. Nello studio di riferimento per gli apparati degli stati membri (*OECD Public Management Policy Brief*), tale impegno assume addirittura un tono profetico, già a partire dal titolo - "*Government of The Future*" - dell'apposita pubblicazione proposta come *summa* delle raccomandazioni in ordine alle scelte da adottare per realizzare una riforma "*la cui posta in gioco è importante per tutti i membri della società*"<sup>(39)</sup>.

<sup>34</sup> E' d'obbligo il rinvio all'ideatore del modello: Christopher Hood, *A public Management for All Seasons?* In *Public Administration*, Vol. 69 1991 (3-19) - Royal Institute of Public Administration.

<sup>35</sup> Wolfgang Drechsler, *The Rise and Demise of the New Public Management*, post-autistic economics review, issue no. 33, 14 September 2005, pp. 17-28.

<sup>36</sup> United Nations - Economic and Social Council, *Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration*, 5 January 2006.

<sup>37</sup> Si tratta dell'Ente che gestisce gli aiuti del Regno Unito ai paesi poveri e gli interventi di lotta alla povertà.

<sup>38</sup> B. Guy Peters e Jon Pierre, *Handbook of public administration*, London, 2003.

<sup>39</sup> Cfr. OECD-OCSE, *Public Management Policy, Government of The Future*, PUMA Policy Brief No. 9 - June 2001 (reperibile sul [Sito OECD-OCSE](#)).

Ora, se nessuna di queste istituzioni pone problemi meramente astratti, vuol dire che il rilievo assunto dalla 'posta in gioco' è effettivamente significativo, e verosimilmente consiste nel fatto che negli ultimi decenni, la "globalizzazione" si è manifestata sotto differenti aspetti. La globalizzazione "economica" ha comportato una liberalizzazione della circolazione delle merci, dei capitali e del lavoro oltre i confini nazionali. La globalizzazione "politica" è stata strettamente associata con ciò che Huntington(1991), ha definito "*la terza ondata di democratizzazione globale*" ovvero la diffusione globale dei regimi democratici liberali. **Nella pubblica amministrazione, la "globalizzazione" è stata espressa nella forma più visibile della rapida diffusione delle riforme degli apparati pubblici ispirate al paradigma *New Public Management (NPM)*.**

Fin dal suo avvio e proliferazione nei paesi anglosassoni, molti altri paesi dell'area anglo-sassone, per emulazione, hanno adottato il paradigma NPM e attuato vari tipi di riforma dello Stato secondo questo paradigma. Sul piano propagandistico e nella pratica, diversi paesi hanno importato l'NPM e adottato i principi teorici e pratici sposati dal paradigma<sup>(40)</sup>. Nell'arco di un ventennio, dal 1980 al 2000, il modello NPM è diventato una tendenza e le idee in esso contenute sono state considerate di portata universale e applicabili ovunque, indipendentemente da circostanze specifiche riscontrabili nei diversi paesi. I suoi contenuti sono stati generalizzati in quanto definirebbero *come le organizzazioni in generale devono essere gestite, controllate e strutturate*. Sono stati, altresì, prospettati come 'principi apolitici', nel senso che si rifanno a impostazioni basate sulla competenza piuttosto che sull'ideologia, quindi svincolati da condizionamenti di parte<sup>(41)</sup>.

Il *New Public Management (NPM)* cerca, dunque, di accelerare la realizzazione di una condotta strumentale efficiente della *public administration*, 'rilevando' le tradizionali finalità gestionali proprie dal settore amministrativo pubblico. Questa strategia dovrebbe risolvere la dicotomia politica-amministrazione, ridefinendo il ruolo del settore pubblico come *selfgovernance* e il 'conflitto' fra il cittadino e l'amministratore, assumendo quest'ultimo come servitore dell'interesse pubblico<sup>(42)</sup>.

L'articolazione funzionale del modello NPM, secondo lo schema di massima elaborato da Hood, può essere rappresentata come segue:

DOTTRINA	SIGNIFICATO	MOTIVAZIONE
Gestione professionale dell'organizzazione pubblica.	I gestori visibili, posti al vertice dell'organizzazione, sono liberi di gestire utilizzando un potere discrezionale.	La responsabilizzazione richiede una chiara attribuzione delle responsabilità, non la diffusione del potere.
Norme esplicite e misurazione di performance.	Gli obiettivi di scopo ( <i>mission</i> ) e gli obiettivi definiti e misurabili sono assunti come indicatori di successo.	Responsabilità significa chiarezza degli obiettivi; l'efficienza richiede una 'attenzione rigorosa' gli obiettivi.
Maggiore enfasi sui controlli di risultato.	Ricompense e allocazione delle risorse sono legate alle prestazioni.	C'è bisogno di sottolineare i risultati piuttosto che le procedure.

<sup>40</sup> Cfr. Taco Brandsen e Sunhyuk Kim, *The Politics of Constructing and Implementing New Public Management Reforms: A Comparison of the Netherlands and South Korea* - Paper for 12th conference of the International Research Society for Public Management, Brisbane, 26-28 March 2008.

<sup>41</sup> Kerstin Sahlin-Andersson, *National, International and Transnational Constructions of New Public Management*, SCORE (Stockholm Center for Organizational Research) - Stockholm University, 2000-4.

<sup>42</sup> Richard C. Box, *Running Government Like a Business. Implications for Public Administration Theory and Practice*, in *The American Review of Public Administration* September 1, 2001.

DOTTRINA	SIGNIFICATO	MOTIVAZIONE
Disaggregazione delle unità nel settore pubblico.	Disaggregare il settore pubblico in unità aziendali distinte per attività, organizzate in base ai prodotti, con <i>budget</i> decentrato. Tali unità si relazionano a distanza l'una con l'altra.	Rendere gestibile le singole unità suddividendo fornitura e produzione, utilizzare contratti o concessioni all'interno come all'esterno del settore pubblico.
Maggiore concorrenza nel settore pubblico.	Superare contratti a lungo termine e appalti pubblici, introducendo discipline di mercato nel settore pubblico.	Concorrenza come chiave per abbassare i costi e ottenere una qualità miglior.
Stress 'in stile privato' nelle modalità di gestione delle pratiche.	Abbandonare la tradizionale etica del servizio pubblico per una maggiore flessibilità, nelle assunzioni, nei ruoli, ecc.	È necessario applicare gli strumenti di gestione 'testati' nel settore privato anche nel settore pubblico.
Maggiore disciplina ed economia nell'uso delle risorse del settore pubblico.	Taglio dei costi diretti, alzando la disciplina del lavoro, limitando i costi di conformità al business.	È necessario verificare le richieste di risorse del settore pubblico e fare di più con meno.

Fonte: Christopher Hood, *Administrative Analysis: An Introduction to Rules, Enforcement and Organization*, Brighton, 1986, p. 271.

Sempre secondo Hood<sup>(43)</sup>, lo 'schema generale' NPM non è invero riconducibile ad autonoma coerenza, piuttosto rappresenta una '**dottrina che raggruppa un insieme di idee**' (*the doctrinal content of the group of ideas*) per indurre processi di modernizzazione della pubblica amministrazione. Idee con diverse varianti ('*sub-models*').

Secondo Ferlie<sup>(44)</sup>, sul piano empirico si possono, infatti, rintracciare quantomeno *quattro varianti*, ciascuna delle quali enfatizza aspetti particolari del modello o introduce 'correttivi' dettati dall'esperienza, modalità questa che, come si dirà appresso, è stata ampiamente utilizzata in dottrina nel tentativo di eliminare paradossi e aggiornare o migliorare la funzionalità del modello<sup>(45)</sup>. Stante l'eclittismo che lo caratterizza, il modello NPM risulta omologato unicamente da un presupposto ideologico: l'enfasi posta sulla presunta efficacia degli strumenti d'ispirazione privatistica, sostenuti da concetti e metodologie di *policy analysis* di matrice macro-economica, quali, ad esempio, le metodologie di analisi costo/beneficio per le decisioni, al fine di promuovere una maggiore razionalità nelle scelte pubbliche, analisi che, almeno in teoria, dovrebbero garantire una maggiore razionalità di tali scelte, poiché sarebbero guidate dalla logica economica. Un approccio 'tautologico' che agevolmente accoglie 'correttivi' che si prestano ad essere rappresentati come sfaccettature positive di un progetto che mira al superamento del modello burocratico-gerarchico, a favore di una pubblica amministrazione più vicina alla funzionalità manageriale.

In realtà, i limiti strutturali del 'modello NPM' si manifesteranno ben presto, al di là del suo preteso 'universalismo funzionale' e nonostante il massiccio condizionamento alla sua adozione promosso dai centri finanziari internazionali. Fatto sta che a dieci anni dalla nascita e prima sperimentazione (1980-1990) e dopo un successivo decennio di 'mondializzazione' (1990-2000), è oggi pressoché impossibile rintracciare, nella pubblicistica specializzata, estimatori incondizionati di questo approccio o espliciti inviti istituzionali ad adottarlo nei processi di ammodernamento dei sistemi burocratici pubblici. Che anzi, l'evidenziazione del suo

<sup>43</sup> Hood, *A public Management for All Seasons?*, cit.

<sup>44</sup> Ewan Ferlie, *The new public management in action*, Oxford University Press, 1996.

<sup>45</sup> Metodo del resto già insito nella 'logica del modello', come suggerito dallo stesso ideatore. Cfr. Christopher Hood, *The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a theme*, *Accounting Organizations and Society*, Vol. 20, No. U3, pp. 93-109, 1995.

conclamato fallimento sembra essere, attualmente, l'esercizio prediletto degli specialisti del settore, al punto che persino nella 'fucina' universitaria dove il modello NPM fu elaborato, i dubbi sulla sua reale efficacia hanno da tempo indotto i ricercatori ad un suo drastico rigetto. "Questo schema cognitivo e la riforma che ne consegue – si legge in uno studio pubblicato nel 2005 della *London School of Economics and Political Science* - è ancora in auge, ma solo una minima parte dei suoi elementi costitutivi è attivamente sviluppata. Ma aspetti chiave del messaggio di riforma NPM sono stati contraddetti perché conducono a disastri politici"<sup>(46)</sup>.

Con un apparente paradosso (per altro del tutto prevedibile), il condizionamento all'adozione del modello e la sua matrice 'aziendalistica' rappresentano i due principali fattori di insuccesso.

Quanto al primo aspetto, i vantati effetti 'espansivi' della sua adozione richiedevano mutamenti organizzativi consistenti in risposte pragmatiche ai problemi del settore pubblico ma da adottare sotto la spinta di sanzioni economiche e commerciali, con la conseguenza di un loro 'addomesticamento' legislativo per farli sembrare realizzabili in un contesto pubblico. Quanto al secondo aspetto, una parte fondamentale del fascino del modello consisteva nel suo inquadramento in un movimento di riforma esteso e *bipartisan*<sup>(47)</sup>, intellettualmente consapevole che il beneficio discendeva da una più vasta 'adesione ideale' alle potenzialità delle 'macchina innovativa del libero mercato' (*free-market innovation machine* - Baumol, Lynn)<sup>(48)</sup>, un processo che non può essere letto come semplice raccolta di teorie, concetti e metodi di 'riforma' della pubblica amministrazione<sup>(49)</sup>. La posta in gioco è, del resto, parecchio più alta.

Questa massiccia propaganda di delegittimazione delle molteplici implicazioni ed estensioni del *Welfare State*, attraverso il sentiero stretto del 'liberalismo militante' conduce, infine, alla legittimazione della progressiva scomparsa dello Stato e della democrazia, politicamente radicata nello Stato. L'esaltazione della presunta efficienza amministrativa è solo il pretesto strumentale ad un mutamento dirigista che deve smantellare il modello di "Stato interventista" del XX secolo per traghettarlo verso il cd. "Stato regolatore": concentrato in poche funzioni e privo della rigidità della 'forma diritto', "limite" che caratterizza la vischiosità della burocrazia di carriera.

Secondo l'ormai classica teoria dello 'Stato minimo', proposta da Michel Crozier alla fine degli anni ottanta del secolo scorso<sup>(50)</sup>, l'irreversibile declino dello stato burocratico scontrerebbe la "megalomania" di un impegno concentrato sulla pretesa di dirigere la società e l'economia. Per Crozier, rinunciando alla 'decisione autoritativa' le funzioni statuali devono piuttosto essere ridotte ad un 'modesto' indirizzo politico, tanto generale (e altrettanto astratto) da garantire il passaggio ad una *governance without government*, sbocco ultimo di una strategia di 'assimilazione' non conflittuale della 'mediazione politica' nella razionalità economica. "La conquista della modernità – ammoniva Crozier – che sarà garantita dal passaggio allo Stato

<sup>46</sup> Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow and Jane Tinkler, *New Public Management is Dead: Long Live Digital Era Governance*, in *Public Policy & Services* n. 4, september 2005 - EDS Innovation Research Programme, London School of Economics and Political Science.

<sup>47</sup> In ordine all'applicazione del modello NPM agli USA anche ad opera dell'amministrazione Clinton e del Massimo sostenitore del modello, il Vice di Clinton Al Gore, cfr. Laurence E. Lynn, Jr., *New Public Management Comes to America*, in HARRIS SCHOOL WORKING PAPER SERIES 08.04.

<sup>48</sup> Cfr. Asle Rolland, *The Free-Market Innovation Machine and New Public Management*, in *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Vol. 10(2).

<sup>49</sup> Cfr. M. Shamsul Haque, *New Public Management: Origins, Dimensions, and Critical Implications*, in *PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC POLICY*, Vol. I.

<sup>50</sup> Michel Crozier, *Stato modesto, Stato moderno. Strategie per un cambiamento diverso* - Edizioni Lavoro Roma, 2010. Crozier, sociologo francese studioso delle organizzazioni, tra i fondatori della Commissione Trilaterale, è coautore dell'inquietante "manifesto del neoliberalismo", il Rapporto sulla *Crisi della democrazia* redatto nel 1975, per conto della *Commissione Trilaterale*, insieme a Jaji Watanaki e Samuel Huntington.

*modesto, non potrà essere realizzata se non si riuscirà, parallelamente, a ridurre alla modestia anche la politica*"<sup>(51)</sup>.

Dopo l'attentato al *World Trade Center*, è in questo schema "riduttivista" che i "soliti" Shultz, Rohatyn e Cheney, chiuderanno il cerchio il cui tracciamento era stato avviato più di trenta anni prima in Cile, dando corpo al piano inclinato della **privatizzazione della Sicurezza Nazionale**, altro snodo capitale dello 'Stato moderno'. Senza neppure dover più pronunciare l'omaggio formale al *Vom Kriege* di Clausewitz, la "felice intuizione" della *Global War on Terrorism* darà luogo alla mostruosa prospettiva della crescita a dismisura **della guerra globale come innesco del cambiamento**<sup>(52)</sup>.

In base al rapporto redatto da Jeffrey Steinberg<sup>(53)</sup>, analista del *Forum for Strategic and Security Studies*, a partire dalla **privatizzazione anche delle funzioni militari**, realizzata attraverso le *PMC-Private Military Companies*, si è diffusa a macchia d'olio in tutto il mondo la pratica delle bande semi-private di *commandos* con licenza di uccidere e di realizzare una massiccia campagna di spionaggio, e ciò ben oltre ogni sfrenata fantasia coltivata da un Nixon nei suoi momenti di massima paranoia.

#### **4. La storia è finita! Andate... in guerra!**

*"La democrazia liberale costituisce il punto di arrivo dell'evoluzione ideologica dell'umanità e la definitiva forma di governo tra gli uomini. La sua affermazione costituisce in un certo senso la fine della storia"*<sup>(54)</sup>. Questa istrionica affermazione di Fukuyama, unitamente ad altre perle del suo recente 'pensiero politico'<sup>(55)</sup>, proiettata fuori dai circoli accademici della Stanford University fa intravedere anche ai comuni mortali – i quali anch'essi, oltre a JFK e a Ronald Reagan, dal 9 novembre 1989<sup>(56)</sup> non potevano più "non dirsi berlinesi" - i contorni dell'universo globalizzato 'al di là del muro', universo che dopo l'attentato al *World Trade Center* ha assunto i caratteri distintivi di un *teatro di guerra*, ultima 'storicizzazione' possibile della democrazia liberale, appunto la 'definitiva forma di governo tra gli uomini'.

Ciò di cui s'intuisce appena la portata è, secondo quanto scriveva il *Washington Post* nel dicembre del 2010, *"un mondo top-secret divenuto sempre più ampio e segreto, tanto che non si sa quanto denaro costi, quante persone impieghi, quali agenzie facciano lo stesso lavoro"*. I numeri di tale fenomeno sono impressionanti: *"1271 agenzie federali e 1931 società private lavorano oggi nell'ambito del controterrorismo. Il budget per la sicurezza degli Stati Uniti è oggi di 75 miliardi (21 volte e mezzo quello precedente l'11 settembre). Circa 854 mila persone nel Paese dispongono di credenziali "top-secret". Dal settembre 2011 a Washington, e nelle immediate vicinanze, sono stati costruiti 33 complessi di uffici che fanno lavoro di intelligence (si tratta di un'area 22 volte più larga di quella occupata dal Congresso). Analisti ed esperti di terrorismo pubblicano 50 mila rapporti ogni anno. E molte agenzie del governo finiscono per*

<sup>51</sup> Michel Crozier, *Stato modesto*, cit.

<sup>52</sup> Non a caso nel modello teorico proposto da Crozier un'importanza decisiva è assegnata alle crisi violente, al punto da fargli ritenere che *"(...) le guerre, le crisi economiche, sociali e politiche che sconvolgono l'abituale equilibrio del potere in seno alla società globale, costituiscono generalmente ottime occasioni per far passare dei mutamenti da lungo necessari"* (Michel Crozier, *Stato modesto*, cit., pag. 220).

<sup>53</sup> Jeffrey Steinberg, Rohatyn, Shultz, Cheney, 'Privatization' Scheme To Wreck U.S. National Security, in [Executive Intelligence Review](#).

<sup>54</sup> Francis Fukuyama, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Rizzoli, 1996.

<sup>55</sup> Per l'espressione più concretamente politica, cfr. Francis Fukuyama, *Left Out* in AA.VV. *Inequality & Democracy. Are Plutocrats Drowning Our Republic?* in *The American Interest* – Vol. 6, N.r 3, January - February 2011.

<sup>56</sup> Questa è considerata la data della caduta del Muro, risalendo ad essa la dichiarazione, fatta in una storica conferenza stampa da Günter Schabowski, Membro del Politburo del Partito Socialista Unitario della Germania e Ministro della Propaganda della DDR. *"Per accontentare i nostri alleati, è stata presa la decisione di aprire i posti di blocco. (...) Se sono stato informato correttamente quest'ordine diventa efficace immediatamente"*.

*fare lo stesso lavoro, creando sprechi e confusione (per esempio, 51 organizzazioni federali seguono i flussi di denaro per e da i gruppi terroristici)<sup>(57)</sup>.*

Difficile, anche in questo caso, non considerare che la memoria di questa trasposizione della 'sicurezza nazionale' in una progettualità sempre più estranea al controllo istituzionale, rinvia ancora una volta ai "modelli cileni", elaborati a partire dal *golpe* del 1973 e inizialmente estesi a tutta l'America Latina.

Una settimana dopo l'attentato che porterà all'uccisione con un'auto-bomba in piena Washington DC, del *leader* socialista cileno ed ex Ministro degli Esteri Orlando Letelier e del suo assistente Ronni Moffitt, le indagini condotte dall'FBI portarono alla redazione di un rapporto segreto denominato *Chilbom*. Il rapporto conteneva fra l'altro un cavo, inviato dall'agente FBI statunitense a Buenos Aires Robert Scherrer il 28 settembre 1976. "L'Operazione Condor – informava Scherrer - è il nome in codice per un'operazione di scambio di informazioni tra i servizi di intelligence del Sud America, che porta all'eliminazione di terroristi marxisti. Comprende azioni con gruppi di agenti di diverse nazionalità. Il Cile è il centro dell'operazione Condor, che comprende Argentina, Bolivia, Paraguay, Uruguay e Brasile. Le operazioni si sono svolte inizialmente in Argentina, contro obiettivi di sinistra. La terza e più segreta fase di Condor prevede la formazione di speciali unità di agenti, che si spostino nel mondo per commettere assassini contro nemici dei paesi membri di Condor. [...] Riguardo alla fase tre, un piano d'azione è stato preparato negli Stati Uniti. Non è improbabile che il recente assassinio di Orlando Letelier facesse parte della fase tre di Condor"<sup>(58)</sup>. Quel che più colpisce di questo meccanismo transnazionale per assassinare, sequestrare, torturare e intimidire è la progressiva "internazionalizzazione del principio delle squadre della morte"<sup>(59)</sup> che la sua adozione istituzionalizzava. Ha scritto Esteban Cuya, investigatore del Centro per i Diritti Umani di Norimberga: "fascisti italiani, nazisti tedeschi, terroristi croati e cubani, anticomunisti argentini, brasiliani e spagnoli, sicari boliviani, genocidi cileni, e tutti i tipi di militari e civili coinvolti in violazioni dei diritti umani, nel traffico di armi, nello spionaggio e in ogni tipo di operazioni criminali, sceglieranno il Paraguay come rifugio, e saranno accolti dalle massime autorità del paese come 'combattenti per la libertà' ed 'eroi internazionali"<sup>(60)</sup>.

Un *feedback*... dal futuro: nel marzo 2010 il *New York Times*, che citava fonti militari e uomini d'affari in Afghanistan e negli Stati Uniti, rivela che un funzionario del dipartimento alla Difesa USA, Michael Furlong, sotto la copertura di un programma governativo per la raccolta di informazioni, aveva messo in piedi degli squadroni della morte attraverso una rete di contractors privati con l'obiettivo di scovare e uccidere talebani e militanti di Al Qaida in Afghanistan e Pakistan. Furlong aveva assunto i contractors - soprattutto ex agenti Cia ed ex membri delle forze speciali - da compagnie di sicurezza private. Questi avevano il compito di raccogliere informazioni di *intelligence* per individuare presunti combattenti e campi di addestramento, che poi venivano passate ai militari e agli agenti dei servizi segreti per compiere attacchi mirati in Afghanistan e in Pakistan<sup>(61)</sup>.

---

<sup>57</sup> Roberto Festa, *Usa, l'industria della sicurezza proliferata all'ombra delle Torri Gemelle*, in *Il Fatto Quotidiano*, 7 settembre 2011.

<sup>58</sup> Cit. in Enrico Straffi, *Piano Condor, verso la Norimberga latinoamericana*, in [America Latina](#) 29 Novembre 2007.

<sup>59</sup> Cfr. Christopher Hitchens, *Processo a Henry Kissinger*, Roma, 2001.

<sup>60</sup> Esteban Cuya, *La "Operación Cóndor": el terrorismo de estado de alcance transnacional* in [www.derechos.org](#).

<sup>61</sup> Dexter Filkins, *Contractors Tied to Effort to Track and Kill Militants* - *New York Times*, March 14, 2010.

Pare proprio che nel Paraguay del filonazista Alfred Stroessner<sup>(62)</sup> aveva cominciato a delinearsi un mondo di 'professionals' che prefigurava *in nuce* l'universo dei "combattenti a contratto"<sup>(63)</sup> sviluppatosi a dismisura nel contesto dei conflitti di questo inizio di secolo. In pochi decenni il fenomeno ha assunto una consistenza 'qualitativa' allora inimmaginabile: non più soltanto al soldo di dittatori sanguinari in Sud America o in Africa, le **Compagnie Militari Private** (PMC)<sup>(64)</sup> – evoluzione 'post-moderna' dei mercenari<sup>(65)</sup> – operano oggi attraverso agenzie utilizzate il più delle volte da multinazionali e super potenze, per le quali compiono anche «lavori sporchi» sotto copertura. *“Il ricorso a questi poteri privatizzati per torturare, assassinare, e perpetrare in maniera diffusa ciò che in passato i tribunali giudicarono crimini contro l'umanità — crimini simili a quelli perpetrati dal regime nazista o da quello di Pinochet — è qualcosa di ancora peggio. Si tratta di crimini le cui tracce portano al regime Bush-Cheney, e all'ufficio in cui Cheney lavorò tra il 1989 e il 1993.*

Segretario alla Difesa con Bush senior, poi Vice Presidente con Bush junior, Dick Cheney *“(...) sfruttò la posizione di Segretario alla Difesa per ottenere l'approvazione di leggi che costituirono il primo tentativo, di una serie ancora in corso, di sottrarre il controllo dei militari e dei servizi d'intelligence dalle mani del governo per trasferirli in quelle delle corporation private”*<sup>(66)</sup>. Negli ultimi tre decenni si è assistito ad una sorta di 'mutazione genetica' niente affatto casuale del 'vecchio' progetto alla base del “Piano Condor”, in un preciso 'paradigma organizzativo', ovvero uno schema “neo-feudale”<sup>(67)</sup> per privatizzare i militari USA e abbattere l'ultimo pilastro della sovranità nazionale, intento associato a tre nomi in particolare: George Shultz, Felix Rohatyn, e, appunto, Dick Cheney. Shultz e Rohatyn, erano da lungo tempo in stretto rapporto d'amicizia, verosimilmente risalente alla loro collaborazione, nei primi anni settanta, al golpe di Pinochet in Cile. A quel tempo, Shultz ricopriva una serie di incarichi di rilievo nell'amministrazione Nixon e Rohatyn, presidente della società di brokeraggio *New York-London-Paris, Lazard Brothers*, fu 'consulente esterno' della *International Telephone and Telegraph* (ITT), impresa multinazionale principale *sponsor* del colpo di stato. Insieme con l'allora Segretario di Stato e Consigliere per la Sicurezza Nazionale Henry Kissinger, Shultz e Rohatyn furono i protagonisti delle operazioni segrete organizzate dalla Cia per il rovesciamento e l'assassinio del presidente Allende e l'instaurazione della giunta militare di Pinochet<sup>(68)</sup>.

<sup>62</sup> Alfredo Stroessner Matiauda (Encarnación, 3 novembre 1912 – Brasilia, 16 agosto 2006) è stato presidente e dittatore del Paraguay dal 15 agosto 1954 al 3 febbraio 1989, risultando uno dei dittatori più longevi del Sud America. Figlio di un immigrato tedesco e di una contadina paraguayana, Stroessner ha dato rifugio ad ex gerarchi nazisti ricercati per crimini commessi durante la Seconda guerra mondiale e ad altri dittatori del continente. Processato dal Tribunale dell'Aia per crimini contro l'umanità, è stato condannato in contumacia.

<sup>63</sup> Secondo la positiva definizione del professore sudafricano Deane-Peter Baker, autore di *“Just Warriors: the Ethics of Privatized Force (Continuum)”*. Cfr. la significativa sintesi delle sue tesi riportata in *“Contractors: guerra pubblica e sicurezza privata”*, in *Liberio* del 20/05/2011.

<sup>64</sup> Diverse definizioni - Compagnie Militari Private, Imprese Private militari o Compagnie private militari e di Sicurezza - vengono utilizzate per descrivere il fenomeno. Secondo il *Democratic Centre of Armed Forces (DCAF)*: le PMC sono *“aziende che offrono servizi specialistici relativi alla guerra e ai conflitti, comprese le operazioni di combattimento, la pianificazione strategica, la raccolta di informazioni, gli interventi operativi e di supporto logistico, la formazione, l'approvvigionamento e la manutenzione.”* Secondo un'altra definizione, proposta da Doug Brooks, presidente dell'*International Peace Organizations Associations (IPOA)* una PMC *“è una società che fornisce, unitariamente, servizi a pagamento in precedenza svolti dallo stato, tra cui l'organizzazione e l'addestramento di forze militari, l'intelligence, la logistica e l'impiego di unità in combattimento, nonché la sicurezza nelle zone di conflitto”*. La definizione maggiormente accettata di PMC è però quella data da Peter W. Singer, ricercatore presso la *Brookings Institution*, secondo cui si tratta di *“fornitori di servizi professionali strettamente legata alla guerra”*.

<sup>65</sup> Secondo la ricercatrice della *New York University School of Law* Zoe Salzman *“contrariamente a quanto sostenuto nel settore, le regole del diritto internazionale sui mercenari (in particolare l'articolo 47 del primo protocollo aggiuntivo della Convenzione di Ginevra) può essere applicato ad almeno per alcuni contractors privati.”* (cfr. *Private Military Contractors and the taint of a Mercenary reputation* in [www.law.nyu.edu](http://www.law.nyu.edu)).

<sup>66</sup> Cfr. Lyndon LaRouche, *Gli USA nella trappola della privatizzazione delle forze armate*, in [MoviSol.org](http://MoviSol.org).

<sup>67</sup> Il politologo analista in *security* della *Brookings Institution* Peter W. Singer, nel suo libro *Corporate warriors: the rise of the privatized military industry* (Cornell University, 2003) indica precisamente l'inglese *Compagnia delle indie Orientali* (English East India Company) come positivo modello di riferimento per le moderne *Private Military Companies* (PMC).

<sup>68</sup> Cfr. Jeffrey Steinberg, *Rohatyn, Shultz, Cheney 'Privatization' Scheme To Wreck U.S. National Security*, in *Executive Intelligence Review*, March 31, 2006.

L'evidenza nel tempo di questa continuità progettuale non è frutto di una ricostruzione tendenziosa. L'amministrazione Bush jr era in realtà composta da molte persone provenienti da precedenti amministrazioni tra cui quelle di Ford, di Reagan e di Bush sr, tutti soggetti caratterizzati da un tasso di collegamento col mondo imprenditoriale superiore a quello di qualsiasi altra precedente amministrazione. Al suo interno ha operato un gruppo che aveva sviluppato una 'agenda di lavoro' comune sin dalla metà del 1990, un gruppo coeso almeno fin dal 1998 (in particolare: George Bush, Dick Cheney, Lewis Libby, Paul Wolfowitz, cui va aggiunto un altro 'veterano', Donald Rumsfeld, già Segretario alla Difesa sotto l'amministrazione Ford)<sup>(69)</sup>. Il ruolo assunto da Cheney tramite la Halliburton, secondo colosso mondiale di servizi alle compagnie petrolifere, con strutture operative in più di 70 paesi, in tale contesto è strategico. Da Segretario alla Difesa di Bush senior, commissiona uno studio per il Dipartimento della Difesa USA alla *Brown e Root Services (ora Kellogg, Brown and Root)*, una consociata interamente controllata da Halliburton. Lo studio raccomandava alle imprese private come Halliburton di sviluppare programmi di 'supporto logistico' per le operazioni militari americane nel mondo. Appena due anni dopo essere stato Segretario della Difesa, Cheney varcava la 'porta girevole' che collega il Dipartimento della Difesa con gli appaltatori della difesa, diventando amministratore delegato di Halliburton. Halliburton è stato il principale beneficiario degli sforzi di Cheney di privatizzazione del supporto logistico all'esercito USA e a Cheney fu pagato un compenso di 44 milioni di dollari per il lavoro quinquennale svolto in questa compagnia, prima di riattraversare la 'porta girevole' e trasformarsi da profittatore di guerra in Vice Presidente degli Stati Uniti.

Rispetto agli 'standard' d'integrazione del potere negli USA, non siamo di fronte ad una novità assoluta. In apparenza, si ripropone una *connection* già ben nota al militarismo 'patriottico' di carriera, e da questo sempre aspramente criticata: "*la bandiera segue il dollaro, e i soldati seguono la bandiera*", commentava con amarezza l'ex maggior generale del Corpo dei Marines, Medaglia d'Onore del Congresso, Smedley Darlington Butler, nel suo libro del 1935 "*War is a Racket*"<sup>(70)</sup>.

Né al vecchio soldato difettava la consapevolezza del *background* sotteso a questa realtà. "*Un racket si può ben descrivere, credo, come qualcosa che non è ciò che sembra alla maggior parte della gente. Solo un piccolo gruppo «interno» sa di cosa si tratta. E' gestito a beneficio dei pochi, a scapito dei più. Restando fuori dal conflitto alcune persone fanno fortune enormi*"<sup>(71)</sup>. Il punto è che mandare a morire soldati nelle guerre del XXI secolo, appresso al dollaro e dietro il paravento della bandiera, è risultato sempre più problematico. Dopo il Vietnam, dall'Iraq all'Afghanistan c'è di mezzo una stratificata 'opinione pubblica', interna ed internazionale, convinta che non si tratta più di salvare l'Occidente dal comunismo né il Mondo da *Al-Qaeda*, quanto di garantire i profitti delle compagnie petrolifere combattendo l'ennesima "*War for Oil*". Insomma: se la bandiera segue i profitti delle *Oil Companies*, sempre meno soldati accettano di buon grado di seguire la bandiera!

<sup>69</sup> L'omogeneità di tale gruppo era considerevole: George Bush, Dick Cheney, Lewis Libby avevano frequentato Yale. Paul Wolfowitz, aveva insegnato a Yale dal 1970 al 1973. In compenso la loro esperienza bellica era praticamente nulla. Nessuno di loro aveva servito in Vietnam. Discorso a parte merita Ronald Rumsfeld, le cui credenziali rispettano comunque lo schema generale. Segretario alla Difesa durante l'amministrazione Ford, e già Capo di stato maggiore, dopo aver prestato servizio nell'amministrazione Ford Rumsfeld è pesantemente coinvolto nel settore privato. E' stato amministratore delegato di GD Searle, una società farmaceutica e di una società di telecomunicazioni. Rumsfeld ha fatto parte del *board* di diverse società di grandi dimensioni.

<sup>70</sup> Smedley D. Butler, *War is a Racket* - Round Table Press, New York, 1935 (cfr. [www.scuttlebuttsmallchow.com](http://www.scuttlebuttsmallchow.com)). "*The trouble with America is that when the dollar only earns 6 percent over here, then it gets restless and goes overseas to get 100 percent. Then the flag follows the dollar and the soldiers follow the flag. I wouldn't go to war again as I have done to protect some lousy investment of the bankers. There are only two things we should fight for. One is the defense of our homes and the other is the Bill of Rights. War for any other reason is simply a racket.*"

<sup>71</sup> Id. "*A racket is best described, I believe, as something that is not what it seems to the majority of people. Only a small inside group knows what it is about. It is conducted for the benefit of the very few at the expense of the masses...*"

La novità dell'impianto sponsorizzato da Cheney consiste nell'alto livello di integrazione a cui viene riproposto il tradizionale intreccio di interessi economici, propagandistici e operativi legati all'intervento militare. Anche in questo caso, l'ascesa delle **Compagnie Militari Private** può trovare una prima spiegazione nell'ideologia della privatizzazione in voga in molti paesi sviluppati e nella sua pretesa di aumentare l'efficienza e ridurre i costi nei servizi pubblici<sup>(72)</sup>. E però, in operazioni di cosiddetto *peacekeeping* multilaterale, il loro impiego aiuta anche a rappresentare l'intervento in chiave generalmente positiva, cioè come realizzazione di servizi di supporto logistico piuttosto che come un intervento di natura dichiaratamente militare. Inoltre, la tendenza verso l'*outsourcing* per contenere i costi e limitare i rischi ha fatto sì che un certo numero di stati si sono orientati ad utilizzare le PMC come alternativa all'impegno diretto. In questo contesto il 'modello Cheney' ha registrato una dinamica di sviluppo inimmaginabile.

Secondo una ricerca condotta dall'analista Deborah C. Kidwell per conto del *Combat Studies Institute*, per tutto il XX secolo le forze armate Usa hanno fatto affidamento sulle imprese private prevalentemente per la realizzazione di vari livelli di supporto logistico: trasporti, edilizia e servizi di assistenza di base. La fine della guerra fredda e l'operazione *Desert Storm* per l'eliminazione delle forze irachene dal Kuwait nel 1991, hanno segnato un cambiamento epocale nella 'guerra americana'.

L'industria militare privata si è espansa rapidamente per soddisfare esigenze di 'sicurezza globale', anche nella prospettiva di una riduzione dell'impegno militare americano 'ufficiale'. Come risultato, molte attività paramilitari hanno assunto un'importanza primaria. A sua volta l'instabilità politica ha contribuito ad alimentare questa tendenza alla privatizzazione. E' diventato 'di routine' che dipendenti civili vengano impiegati non solo come traduttori e tecnici per la manutenzione di impianti e attrezzature, ma anche come addetti alla raccolta di informazioni ed all'elaborazione di analisi, agli interrogatori, alla sicurezza ed altre funzioni collegate. Due tendenze, la privatizzazione e la proliferazione di organizzazioni paramilitari nei servizi di supporto, che dovrebbero offrire al comandante sul campo di battaglia un ventaglio di opzioni per il completamento della missione<sup>(73)</sup>.

Sotto questo aspetto, l'ultimo rapporto del Dipartimento della Difesa USA sull'impiego di *contractors* a supporto delle operazioni degli Stati Uniti nelle aree sotto controllo (AOR) dell'*U.S. Central Command*, in Iraq e in Afghanistan, è a dir poco impressionante (Tab 1). Il 'personale di imprese private' alle dipendenze dirette del *Dipartimento della Difesa* ammonta a ca. 175,000 unità. Il numero di operatori al di fuori dell'Iraq e dell'Afghanistan costituisce circa l'11% della popolazione totale dell'area di competenza.

**Tab. 1 - Contractors impegnati a sostegno delle operazione nelle aree sotto controllo (AOR) dell'U.S. Central Command (USCENTCOM) – Anno 2010<sup>(74)</sup>**

	Totale Contractors	Cittadini U.S.A.	Cittadini di Paesi terzi	Locali rispetto a Paesi terzi
Solo Afghanistan	93,118	23,294	25,666	44,158*

<sup>72</sup> Cfr. Aaron Ettinger, *Neoliberalism and the Rise of the Private Military Industry* in Canadian Political Science Association - May 16-18, 2011.

<sup>73</sup> Deborah C. Kidwell, *Public War, Private Fight? The United States and Private Military Companies*, Combat Studies Institute Press, 2005. Fondamentale anche lo studio condotto, per conto del *Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)*, da Fred Schreier e Marina Caparini, *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*, Occasional Paper - N. 6, March 2005.

<sup>74</sup> "Il numero del personale nazionale locale in Afghanistan è soggetto a continuo aggiornamento rispetto alla necessità quotidiana d'ingaggio di *contractors* titolari di contratti che rientrano nei livelli di sicurezza minimi garantiti".

	Totale Contractors	Cittadini U.S.A.	Cittadini di Paesi terzi	Locali rispetto a Paesi terzi
Solo Iraq	62,689	18,900	34,974	8,815
Altre are di competenza USCENTCOM	19,177	7,127	10,854	1,196
USCENTCOM e AOR	174,984	49,321	71,494	54,169

Fonte: Dipartimento della Difesa USA

Com'era prevedibile, la tendenza si è dimostrata inarrestabile e, quel che è peggio, per nulla trasparente rispetto alle "opzioni politiche" palesate dalle varie amministrazioni. Sempre secondo le più recenti statistiche rilasciate dal Pentagono, infatti, con Barack Obama come 'comandante in capo', nel secondo trimestre del 2009 c'è stato un aumento del 23% del numero di "Private Security Contractors" che lavorano per il Dipartimento della Difesa (DoD) in Iraq e un aumento del 29% in Afghanistan, «connesso alla distribuzione delle forze nel paese».

In Iraq, il Pentagono attribuisce l'incremento dei numeri al miglioramento delle tecniche di rilevazione. Ma i dati esposti si riferiscono esplicitamente ai *contractors* al servizio del *Dipartimento della Difesa*. Non è invece chiaro se nelle statistiche complessive sono incluse aziende come Blackwater o il suo successore nei contratti con il *Dipartimento di Stato*, Triple Canopy, Inc.<sup>(75)</sup>

Ciò significa che il numero di singoli *contractors* operanti nella "sicurezza" può essere molto più elevato, come più ampio può essere l'ambito operativo. Nel complesso, i *contractors* (armati e non) costituirebbero, attualmente, circa il 50% della forza totale presente nelle aree sotto controllo USA. Secondo i dati riportati in due rapporti redatti da Gary J. Motsek, Assistente del Segretario alla Difesa, la consistenza dei *contractors* che lavorano nei due principali teatri di guerra in cui sono impegnati gli Stati Uniti ammonta all'enorme numero di 242.657 unità<sup>(76)</sup>.

Almeno altre due caratteristiche del fenomeno concorrono a definirne l'estrema pericolosità: a) la sua diffusione a livello mondiale, b) la 'migrazione' dall'esercito regolare degli appartenenti alle PMC.

Quanto al primo aspetto, il 'buon esempio' viene direttamente dall'ONU, che per anni ha utilizzato i servizi delle PMC nei programmi e nelle operazioni di *peacekeeping*<sup>(77)</sup> soprattutto in Africa dove, del resto, l'impiego di truppe mercenarie da parte delle ex 'potenze coloniali' europee è stato da sempre 'prediletto'. Dal Congo alla Sierra Leone, alla Somalia, dalla Croazia e dalla Bosnia, al Kosovo, non c'è intervento 'umanitario' né *Democracy Transition Assistance Program*, attuato negli ultimi venti anni 'sotto l'egida' (come usa dire) dalle Nazioni Unite, che non abbia comportato la partecipazione attiva delle PMC, con la prospettiva che l'impiego di tali società era destinato ad aumentare "man mano che [cresceva] l'esigenza di incrementare le missioni ONU. Ieri questi soggetti costruivano campi profughi, attuavano monitoraggi o

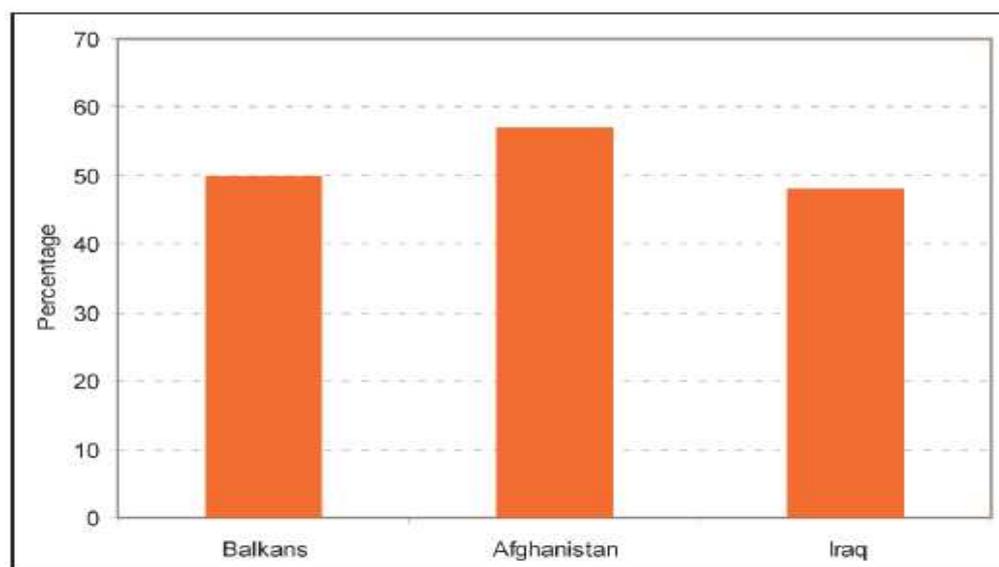
<sup>75</sup> Si tratta della più famosa e controversa *Private Security Company* operante nei recenti conflitti. La "fama" della Blackwater, almeno a livello pubblico, risale al 16 settembre 2007. In quella data alcuni "dipendenti" dell'azienda, uccisero indiscriminatamente 17 civili nella piazza Nisour di Baghdad. Lo scandalo che colpì i vertici di Blackwater fu così esteso che il governo iracheno ritirò la certificazione di lavoro alla compagnia paramilitare. Sull'intera vicenda e, più in generale, su ciò il caso Blackwater rappresenta cfr. Jeremy Scahill, *Blackwater: The Rise of the World's Most Powerful Mercenary Army*, March 7th 2007 by Nation Books.

<sup>76</sup> Gary J. Motsek, Assistant Deputy Under Secretary of Defense (Program Support): "Contractor Support of U.S. Operations in USCENTCOM AOR, Iraq and Afghanistan and "Operational Contract Support, 'State of the Union'".

<sup>77</sup> Sebastien Deschamps, *Towards the use of the Private Military Companies in the United Nations Peacekeeping Operations*, (draft © S. Deschamps 15/01/05 in [www.peaceopstraining.org](http://www.peaceopstraining.org)).

*esercitavano funzioni di polizia civile, oggi sono coinvolti nella sicurezza e nella protezione del personale delle Nazioni Unite, domani probabilmente saranno attori delle operazioni di mantenimento della pace*"<sup>(78)</sup>. E l'ipotesi è comprovata nei più recenti conflitti nei Balcani, in Iraq e in Afghanistan, non a caso sistematicamente 'legittimati' dall'ONU. Secondo uno studio del 2010, condotto per il Congresso USA dal consulente di studi strategici Moshe Schwartz<sup>(79)</sup>, la percentuale di *contractors* coinvolti nei più recenti conflitti tende ad essere pari, se non addirittura maggioritaria, rispetto a quella di tutto il personale impiegato (Fig. 1).

Fig. 1 - *Contractors* coinvolti in conflitti recenti in rapporto al personale impiegato



Fonte: Moshe Schwartz, *Department of Defense Contractors*, cit.

Il secondo aspetto, la provenienza dall'esercito regolare degli appartenenti alle PMC, sintomo di una incontrollata complicazione del meccanismo, è anche l'indice più significativo dell'opacità del fenomeno. Il Brigadiere generale Karl Horst, vice comandante della 3a divisione di fanteria in Iraq, a proposito dei *contractors* è stato molto severo: *“aver lasciato senza controllo questi ragazzi in questo paese è stato stupido. Non c'è alcuna autorità su di loro, quindi non si riesce ad esercitare un controllo deciso quando eccedono nell'uso della forza... Uccidono persone, e qualcun altro ne deve affrontare le conseguenze. Succede di continuo.”*<sup>(80)</sup>.

E però, ritenere tutto ciò una *defaillance* nel contenimento di un *war game* affrettato, non corrisponde alle dimensioni e all'estensione del fenomeno. Le lagnanze del generale americano non sembrano cogliere lo schema concettuale interpretativo del fenomeno che è quello, per dirla in 'stile reaganiano', di considerare gli eserciti privati *“not as part of the problem but as part of the solution”*<sup>(81)</sup>.

Il 'neo-mercenarismo' delle PMC, espressione, a un tempo, degli interessi dell'industria bellica, dell'affarismo da speculatori di *Wall Street*, dell'ambiguità del *peacekeeping* condotto dalle organizzazioni internazionali, rappresenta soprattutto una soluzione ideale **precisamente in ragione delle potenzialità di auto-controllo che esprime.**

<sup>78</sup> Id., pag. 32.

<sup>79</sup> Moshe Schwartz, *Department of Defense Contractors in Iraq and Afghanistan: Background and Analysis*, Congressional Research Service, July 2, 2010.

<sup>80</sup> Citato da Jeremy Scahill, *Blackwater: Hired Guns, Above the Law*, in [www.globalresearch.ca](http://www.globalresearch.ca).

<sup>81</sup> Cfr. David Shearer, *Outsourcing War*, in *Foreign Policy*, Fall 1998, p. 69.

“Le PMC sono organizzate come corporations e hanno ben chiari scopi ed obblighi contrattuali che assumono verso il cliente. Il loro obiettivo è quello di migliorarne la capacità militare, accrescendone l’operatività per controllare più efficacemente un conflitto. Contrariamente ai mercenari del recente passato, le PMC difendono apertamente le loro professionalità, addestramento ed organizzazione. Gli appartenenti alle PMC sono principalmente istruttori altamente specializzati, ex-militari della Gran Bretagna, dagli U.S.A., del Sudafrica e d’Israele. Le PMC forniscono servizi organizzativi di rilievo: consigli, addestramento, supporto logistico, personale per i ruoli di controllo, di sminatura e, in alcuni casi, le forze di combattimento. Hanno un impatto strategico sia nell’ambito della sicurezza che in quello politico e possono anche essere divise nei gruppi di intervento ‘passivo’ e ‘attivo’. [...] Le società più importanti sono dotate di risorse professionali militari e di adeguati sistemi di difesa”<sup>(82)</sup>.

E’ verosimile che tutto ciò ha a che fare con quello che è stato ironicamente definito, secondo il linguaggio del *marketing*, un *rebranding*, un processo cioè attraverso il quale un prodotto o un servizio viene reintrodotta nuovamente sul mercato con altro nome o una diversa identità, secondo il consolidato ‘schema tattico’ adottato, non a caso, da Blackwater<sup>(83)</sup>. E ciò, in previsione della ‘fine del gioco’: lo *spanning* mondiale di un sistema di *governance* globale volto ad assicurare stabilità ai singoli paesi sotto la stretta garanzia di una totale permeabilità alla eterodirezione dei loro sistemi socio-economici<sup>(84)</sup>, ‘comprensione’ a livello mondiale del *ciclo economico* come *ciclo della paura*, trasposizione delle romantiche ‘regole politiche pubbliche’ dell’*American Dream* nelle orrende ‘regole del gioco private’ dell’*American Nightmare*.

Come ha ben descritto Jonathan Simon nel suo *Governing Through Crime*<sup>(85)</sup>, l’esaurimento, a partire dagli anni sessanta, del modello di governo nato con il *New Deal* ha comportato che ‘governare’ non si riferisce più esclusivamente alle attività delle istituzioni politiche e degli stati, ma “significa strutturare il campo di azione possibile degli altri”<sup>(86)</sup>.

Con la privatizzazione dei conflitti le tradizionali forme di sapere e potere delle ‘società criminali’ subiscono una ‘torsione’ al di là dei loro ambiti, fino a renderle strumenti di *governance* di molte altre questioni e forme dell’agire collettivo. “Le vittime dei reati - spiega Simon - sono in senso letterale le figure più rappresentative del nostro tempo [...] È infatti in veste di vittime della criminalità che gli americani possono immaginarsi più facilmente come uniti; la minaccia del crimine al contempo ridimensiona le differenze esistenti tra loro e li autorizza a compiere passi politici decisivi. [...] La vulnerabilità e i bisogni delle vittime delineano le condizioni ideali per l’intervento di governo. [...] Le vittime di criminalità violenta hanno assicurato un volto pubblico alla legittimazione della guerra alla criminalità. [...] un soggetto politico idealizzato, il soggetto paradigmatico le cui vicende ed esperienze simboleggiano ormai il bene comune”<sup>(87)</sup>.

<sup>82</sup> Tanya Cook, *Dogs of war or tomorrow's peacekeepers?: the role of mercenaries in the future management of conflict* (2002), Culture Mandala: The Bulletin of the Centre for East-West Cultural and Economic Studies: Vol. 5: Iss. 1, Article 1, pag. 2.

<sup>83</sup> Giovanni Andriolo, *Iraq: fuori i soldati, dentro i mercenari della Blackwater*, in [Osservatorio IRAQ](#).

<sup>84</sup> Cfr. la proposizione di tale obiettivo, formulata dal Direttore Generale del WTO, Pascal Lamy, già nel 2009: “What do I mean by global governance? For me global governance describes the system we set up to assist human society to achieve its common purpose in a sustainable manner, that is, with equity and justice. Growing interdependence requires that our laws, our social norms and values, our mechanisms for framing human behaviour be examined, debated, understood and operated together as coherently as possible. This is what would provide the basis for effective sustainable development in its economic, social and environmental dimensions” (Pascal Lamy, *Global Governance: Lessons from Europe*, in Bocconi University, Milan, 9 November 2009).

<sup>85</sup> Traduzione italiana: J. Simon, *Il governo della paura. Guerra alla criminalità e democrazia in America*, Milano 2008.

<sup>86</sup> Id., pag. 21.

<sup>87</sup> Id., pag. 98-144.

Come aveva intuito Guy Dabord (*La società dello spettacolo*), la prima fase del dominio dell'economia sulla vita sociale aveva determinato nella definizione di ogni realizzazione umana un'evidente degradazione dell'essere in avere. La fase presente dell'occupazione totale della vita sociale da parte dei risultati accumulati dell'economia conduce ad uno slittamento generalizzato dell'avere nell'apparire, da cui ogni "avere" effettivo deve trarre il suo prestigio immediato e la sua funzione ultima. Apparire *al sicuro dai nemici a tutti i costi* è la chiave di lettura della *Good Governance*. *La democrazia spettacolare non intende essere giudicata in base ai propri meriti ma in base ai propri nemici.*

## 5. Governo e *governance* nel "nuovo ordine mondiale"

Nel dibattito scientifico e politico cresciuto nei principali paesi industrializzati intorno alle dinamiche della globalizzazione, *governance* è un concetto che origina e viene articolato nel contesto del *governo economico delle imprese*. Dunque, non stupisce più di tanto che l'espressione specifica più corretta sia "*corporate governante*" ovvero l'insieme delle procedure connesse al processo di formulazione delle decisioni, alla *performance* e al controllo dell'impresa. L'espansione di funzionalità che il concetto ha via via assunto ha finito per identificare un oggetto di studio sempre più 'dilatato' ovvero funzionale all'interesse specifico di ciascun 'ambito teorico' di utilizzazione: da quello imprenditoriale e manageriale si registra l'estensione a quello finanziario, politico, giuridico, sociale. A tale espansione concettuale è da ascrivere un *sostanziale degrado funzionale* degli elementi cognitivi inglobati nell'impianto originario. E in realtà, "*sono così tante, e tanto variegate, le accezioni del termine governance che, probabilmente, non esistono elementi comuni a tutti i modelli impiegati in economia, politologia, scienze dell'amministrazione o del governo locale e urbano, teorie internazionalistiche e studi sul terzo settore*"<sup>(88)</sup>. Ma a compensare tale debolezza concettuale provvede l'immediata 'appropriazione interpretativa' del termine racchiusa nell'inglesizzazione del linguaggio 'tecnico' quale pseudo-comprensione della realtà, restrizione allusivo-propagandistica che trova un centro importante nel rinvio ai principi ideologici di modernizzazione ed *efficientazione* dei "*sistemi di elementi in interazione tra di loro*", per dirla con Bertalanffy<sup>(89)</sup>.

In linea generale, siamo di fronte ad una sorta di prospettiva teorica che vorrebbe comprendere un ampio orizzonte concettuale nel quale le relazioni politiche e sociali 'elementari' possono essere considerate a partire dal disegno di nuove tipologie di interazione. Il 'pregio' di tale impianto sta, infondo, nel suo stesso 'limite': la *confusione*, cioè, intorno al termine stesso di *governance*, per cui esso viene utilizzato come una sorta di ampio 'ombrello' per indicare una varietà di fenomeni molto diversi tra loro come, per esempio, la costruzione dei *policy network*<sup>(90)</sup>, l'ascesa di nuove forme di *management* nel settore pubblico, il coordinamento di differenti settori dell'economia, la costruzione di nuove forme di partenariato tra attori pubblici e privati, sino ad assumere i connotati 'riformatori', presenti nella letteratura prodotta da organismi e istituzioni nazionali (ministeri, enti locali, agenzie) e sovranazionali

<sup>88</sup> Alessandro Arienzo, *Governo, governabilità, governance: riflessioni sul neo-liberalismo contemporaneo*, in: Biopolitica e democrazia. Eterotopie. Mimesis, Milano, pag. 253.

<sup>89</sup> E' precisamente alle intuizioni della *teoria dei sistemi*, più propriamente *teoria del sistema generale*, di Ludwig von Bertalanffy che può essere ricondotto l'impianto generale dell'ideologia della *governance*. "*Pensare in termini di sistemi – secondo Bertalanffy - gioca un ruolo dominante in un ampio intervallo di settori che va dalle imprese industriali e dagli armamenti sino ai temi più misteriosi della scienza pura*". (cfr. Ludwig von Bertalanffy, *Teoria generale dei sistemi*, Milano, 1971).

<sup>90</sup> Secondo la definizione di Peterson, "*un gruppo di attori, ognuno dei quali ha un interesse, o una 'partecipazione' in un settore della politica e di conseguenza la capacità di aiutare a determinare il successo o il fallimento della politica*" [a cluster of actors, each of which has an interest, or stake in a given policy sector and the capacity to help determine policy success or failure] (John Peterson, 'Policy Networks' – in Institut für Höhere Studien (IHS), Wien - Reihe Politikwissenschaft, July 2003).

(Unione Europea, Banca Mondiale, OECD), finalizzati alla promozione di forme di *good governance*<sup>(91)</sup>.

La caratterizzazione puntuale e, ad un tempo, più estesa di questo orizzonte concettuale può essere meglio intesa col 'rinvio' all'accezione suggerita dalla *Banca Mondiale*, per la quale la *governance* consiste nell'**esercizio del potere politico per gestire le risorse economiche e sociali della nazione**, definizione che enfatizza maggiormente la dimensione economica, riflettendo la convinzione che la libertà economica e politica è uno dei principali fattori che determinano all'interno di un paese stabilità e sviluppo economico.

Siamo, dunque, all'ennesima (ri)formulazione della dogmatica liberista in chiave di *paradigma gestionale (politico) universale*, resa ancor più esplicita nella definizione suggerita dall'ONU - più precisamente dal **Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo** (*United Nations Development Programme, UNDP*) - e cioè: "*esercizio dell'autorità politica, economica e amministrativa per amministrare gli affari della società*". In altri termini, "*un concetto ampio che abbraccia le strutture organizzative e le attività del governo centrale, regionale e locale, il parlamento e la magistratura e le organizzazioni istituzionali, gli individui che compongono la società civile e il settore privato nella misura in cui partecipano attivamente e influenzano la formazione della politica pubblica che decide la vita delle persone*"<sup>(92)</sup>.

Fin qui i principi generali. Ma quali le *concrete modalità di attuazione*? In effetti, è questo l'aspetto più significativo per ridurre ad unità "*la molteplicità di contenuti attribuiti all'etichetta*"<sup>(93)</sup>. In proposito, è da notare che in nessun altro contesto è dato 'riconoscere' i caratteri distintivi di tali modalità più che in quello rappresentato dall'Unione Europea, e ciò in quanto tale agglomerato istituzionale ha caratteristiche pressoché uniche di permeabilità a pratiche di eterodirezione, caratterizzandosi - secondo l'efficace sintetica definizione della Damonte - come "*uno spazio politico capace di produrre beni "pubblici" con processi di policy autonomi, e al proprio interno segmentato in una molteplicità di livelli territoriali, di processi decisionali - formali e non - ai diversi livelli o tra i diversi livelli, di problemi e soluzioni a vario grado di europeizzazione; e popolata da una molteplicità di attori eterogenei, dotati di diverse e specifiche risorse rilevanti per far funzionare le soluzioni di policy*"<sup>(94)</sup>.

La capacità dell'Unione Europea di rappresentare 'al meglio' gli schemi di *governance* riposa sulla deliberata e costante assunzione, da parte delle classi dirigenti "europeiste", dell'impianto ideologico di matrice liberista nella realizzazione del processo d'integrazione europea. Come spiega Bucci, le classi dirigenti europee "*fin dall'immediato dopoguerra - hanno concepito il suddetto processo in chiave liberista e l'hanno utilizzato - specie dagli anni Ottanta - per conformare gli assetti istituzionali ed economici degli Stati membri alle esigenze di «un'economia di mercato aperta ed in libera concorrenza». L'Unione europea è stata costruita come una realtà puramente economica caratterizzata dall'«egemonia delle cifre» e dall'«ossessione del calcolo», cui sfugge la sfera dell'esistenza reale delle classi popolari e medie. Le astrazioni della teoria 'monetarista' sono state iscritte sul frontespizio dei trattati comunitari e sono state varate, sulla base delle prescrizioni rigide della BCE, politiche*

<sup>91</sup> Jon Pierre and B. Guy Peters, *Governing Complex Societies. Trajectories and Scenarios*, Palgrave Macmillan, July 2005.

<sup>92</sup> "It is a broad concept that encompasses the organizational structures and activities of central, regional and local government, the parliament and the judiciary and the institutions, organizations and individuals that comprise civil society and the private sector insofar as they actively participate and influence the shaping of public policy that affects people's lives" - UNDP, 1995, Public Sector Management, *Governance and Sustainable Human Development*, New York. NDP, 1996, Decentralized Governance program, New York.

<sup>93</sup> Alessia Damonte: *La governance europea*, in Università Statale di Milano e Unità di ricerca sulla *Governance europea* - URGE, Working Paper 6/2006, pag. 5.

<sup>94</sup> Id, pag. 3.

*deflazionistiche imperniate sulla privatizzazione delle imprese e dei servizi pubblici e sulla precarietà dei rapporti di lavoro*"<sup>(95)</sup>).

In altri termini, l'ordinamento comunitario ha compiuto un'operazione inversa rispetto al costituzionalismo democratico-sociale, operazione dal forte sapore "universalistico": non è partito dai diritti, ma sono stati i diritti ad essere interpretati a partire dagli obiettivi economici: una torsione ideologica del pur banale "senso comune" della trasparenza istituzionale, che consegna la costruzione europea ad un "grandioso" esperimento di "eugenetica istituzionale". Storicamente i presupposti culturali c'erano tutti, per quanto offuscati da elaborazioni accademiche e falsificazioni filosofiche, ma rappresentano spunti che l'*intelligenza* critica moderna ha pateticamente ignorato.

## 6. La "nuova democrazia" o l'involuzione della specie

La vulgata secondo cui la democrazia sarebbe la "*forma di governo in cui la sovranità appartiene al popolo*", per essere la definizione più abusata di un "contesto" molto complesso propone immediatamente corposi interrogativi. A quale "forma di governo" fare riferimento per riconoscerla? Quale concretezza assume la "sovranità ideale" nel paradigma politico della "sovranità popolare"? Insomma, quale popolo nella storia può mai essere (o essere stato) "democraticamente sovrano"?

Interrogando la memoria della "culla della civiltà occidentale" (o, male che vada, della "civiltà mediterranea"), il garbuglio non risulta meno complesso. E infatti, a voler restare ancorati alla convenzione storica più accettata: la nascita dell'ideale democratico nella Grecia dell'*epoca classica*, la *democrazia ateniese* si rivela un adattamento dell'*éthos* "popolare" alla consolidata, antica, egemonia dell'aristocrazia guerriera del *periodo arcaico* (la cd. *età oscura*); un'orgogliosa (auto)celebrazione del passaggio dall'economia di sussistenza al "libero mercato", dall'ordine mitico all'ordine giuridico. Compromesso ben colto dell'antidemocratico Platone che sentenziava: "*qualcuno la chiama democrazia, qualcun altro nel modo che gli piace, ma in realtà è un'aristocrazia con l'approvazione della massa*"<sup>(96)</sup>.

Pericle - che mostra di non avere dubbi sull'*alterità* del governo di Atene<sup>(97)</sup> dovuta all'*essenza popolare della costituzione ateniese* - "curiosamente" riecheggia Platone, laddove assicura che in democrazia "(...) *quando un cittadino si distingue, allora esso sarà, a preferenza di altri, chiamato a servire lo Stato* (...) "<sup>(98)</sup>. Precisamente qui si rinviene il famigerato e *anti-democratico* "governo dei migliori", quello che funziona bene - spiega Tucidide - se c'è al potere un uomo carismatico, forte, che sa come governare senza ricorrere a corruzione e clientele. Esperienza che l'apologeta Tucidide ha vissuto di persona: quell'uomo era... Pericle, concreta espressione del "monarca democratico", vero *custode* della "sovranità popolare"<sup>(99)</sup>.

<sup>95</sup> Gaetano Bucci, *La tecnocrazia liberista della UE*, in L'ERNESTO, n. 2/2010 del 03/08/2010.

<sup>96</sup> Platone, [Menèsseno](#)

<sup>97</sup> Espressa nella forma dell'apologia tucididea, la convinzione che sarebbe stata di Pericle era chiara: "*Noi abbiamo una forma di governo che non guarda con invidia le costituzioni dei vicini, e non solo non imitiamo altri, ma anzi siamo noi stessi di esempio a qualcuno. Quanto al nome, essa è chiamata democrazia, poiché è amministrata non già per il bene di poche persone, bensì di una cerchia più vasta: di fronte alle leggi, però, tutti, nelle private controversie, godono di uguale trattamento; e secondo la considerazione di cui uno gode, poiché in qualche campo si distingue, non tanto per il suo partito, quanto per il suo merito, viene preferito nelle cariche pubbliche; né, d'altra parte, la povertà, se uno è in grado di fare qualche cosa di utile alla città, gli è di impedimento per l'oscura sua posizione sociale*". Tucidide, *Storie*, II, 37.

<sup>98</sup> Pericle, [Sulla democrazia. Discorso agli Ateniesi, 461 a.c.](#)

<sup>99</sup> Secondo Luciano Canfora, Tucidide, nel descrivere il "*profilo del ruolo politico e costituzionale di Pericle nella città democratica*", rivela appieno le sue vedute politiche. In tal senso l'epitaffio per i morti nel primo anno di guerra "(...) *è certamente l'espressione delle vedute tucididee in fase matura (il capitolo presuppone la conclusione negativa della guerra [del Peloponneso]) ed è un chiaro apprezzamento dell'equilibrio stabilitosi durante il lungo predominio di Pericle tra meccanismi democratico-assembleari e dominio quasi istituzionalizzato di u primo cittadino*" . (Luciano Canfora, *Tucidide: l'oligarca imperfetto* – Editori Riuniti, 1981 - pp. 37-38).

Sembra, dunque, che l'affermazione di Platone non è poi così peregrina, e del resto risulta in sintonia con la *valutazione negativa della costituzione democratica* che si rinviene nella maggior parte dei grandi filosofi greci<sup>(100)</sup>.

Non fu per caso che il luogo in cui la “democrazia ateniese” trovava la sua massima espressione era l'*ecclesia*, luogo ideale prima che fisico, dove il “potere del popolo” (δημος κράτος) si inverava. E l'*ecclesia* non era tanto l'assemblea dei *cittadini ateniesi*, piuttosto era quella della *comunità dei cittadini dell'Attica*.

Nata con la riforma di Clisténe del 508 a.c., l'istituzione rappresentava l'espressione di una progettualità solo in apparenza “amministrativa”, ovvero rivolta all'estensione del potere politico al di là del censo, della ricchezza e della stretta “cittadinanza ateniese”. In realtà era un'iperbole dell'idea di “popolo greco” portatore di “civiltà” *tout court*, in contrapposizione a “tutti gli altri”, gli “estranei” (ξένοι), ambigua e indistinta “moltitudine” incombente già nell'antica tradizione omerica: stranieri, solitamente nemici, comunque *barbari incivili*<sup>(101)</sup>. Gli universali della “*democrazia ateniese*”, ricondotti alle specificità storiche ed a costruzioni culturali, istituzioni e pratiche generali, mostrano dunque che si tratta di un'*ideologia della conservazione* che mira a (ri)costruire un equilibrio di governo della *polis*, faticoso e tendenzialmente precario, basato sull'estensione alla “moltitudine” - seguendo il modello formativo della παιδεία - delle *virtù civili indispensabili per ben governare*, un tempo prerogativa della sola aristocrazia<sup>(102)</sup>.

Tale progettualità configurava concretamente una sorta di *patto*, che non era *contratto sociale* perché elaborato in un contesto che *valorizzava quel demos* costitutivo della *comunità* dei piccoli produttori agricoli, dei commercianti, degli imprenditori della distribuzione (marinai-armatori), iscritti nelle mura della *polis*. E tuttavia, per la prima volta questa mediazione testimonia l'invenzione del “canone politico”: la costruzione di una *vasta necessaria rete di solidarietà* fra “popolo” ed élites aristocratiche (δημος e ἄριστοι), mediazione molto più estesa e consistente di quella riconducibile all'antico rapporto sovrano-sudditi, iscritto nel protettivo limitato “territorio” del “palazzo del re”.

Proprio per questo, il patto è ritenuto *più favorevole al popolo*. Aristotele, nel suo trattato sulla *Politica*, scrive che “*base della costituzione democratica è la libertà, che è il fine di ogni democrazia*”. “*Una prova della libertà consiste nell'essere governati e nel governare a turno: in realtà in democrazia la massa è sovrana e quel che i più decidono ha valore di fine, indipendentemente dal merito di ciascuno. Nelle democrazie i poveri sono più potenti dei ricchi perché sono di più e la decisione della maggioranza è sovrana*”.<sup>(103)</sup>

<sup>100</sup> Cfr. Alessandro Morelli, *Le trasformazioni del principio democratico*, in Consulta online, pp. 194 e ss.

<sup>101</sup> Platone, con un giudizio sostanzialmente negativo sull'assoluta genericità del concetto, nel *Politico* (262 d), prospetta la definizione *barbaro* (βάρβαρος) come propria di coloro che semplicisticamente “*separano da tutti gli altri uomini i Greci, come una parte dotata di una sua unità, e tutti insieme gli altri generi d'uomini, innumerevoli, senza reciproca comunicazione e l'uno all'altro inintelligibili per la diversità delle lingue, chiamano con una sola denominazione 'il barbaro' e, in virtù di questa denominazione unica, pensano anche che si tratti in realtà di un genere solo*”.

<sup>102</sup> “*La democrazia in Atene – scrive Monica Centanni - non sorge da una rivendicazione dal basso, non è una conquista del demos: sin dalla sua protostoria soloniana, nasce come sfida, come provocazione intellettuale di una élite di aristoi che, considerato che la società ateniese, per ragioni geopolitiche prima ancora che economiche, è radicalmente diversa rispetto ai modelli 'tradizionali' di altre poleis greche, registra il dato di fatto che il metro del giudizio, il 'valore', non sta nelle discriminazioni di sangue, di classe o di censo, e perciò allarga il perimetro, estende la partecipazione attiva a tutti i cittadini della polis, e inventa così il campo politico: cambiano le coordinate del gioco, ma viene mantenuto fisso il criterio, il metro di valore, l'areté. [ἀρετή = virtù]. Una areté che, in un contesto così mobile, non può più essere considerata come dote innata, come privilegio di una minoranza pre-determinata per stirpe (i géne [γένη, plurale di γένος], le famiglie aristocratiche dell'età arcaica). L'ipotesi filosofica che sta alla base della democrazia (e che è un caposaldo del contemporaneo pensiero filosofico della sofistica) è che l'areté sia coltivabile, sia insegnabile e imparabile: sia una dote generalmente umana, e non una prerogativa di casta.*” (Monica Centanni, *La nascita della politica: la Costituzione di Atene* - Libreria Ed. Cafoscarina srl, 2011 - pag. 20)

<sup>103</sup> Aristotele, *Politica* - Laterza 2000 - p 203.

Lo stesso Aristotele avverte in tale “condizione di favore” il *carattere degenerativo della costituzione democratica*. Egli, infatti, parte dal presupposto che “(...) sono essenzialmente due le forme di costituzione, la democrazia e l'oligarchia: nobiltà di nascita e virtù [eccellenti] si trovano in pochi, mentre la qualità su cui si fondano queste due costituzioni [ricchezza e quantità numerica] in molti: in nessun luogo ci sono cento nobili e buoni, ma di agiati ce ne stanno molti in molti luoghi”<sup>(104)</sup>.

A copertura di tale rischio, Aristotele suggerisce allora una *soluzione di mediazione pratica*, conforme all'esistenza felice della *polis*, ma in modo che “(...) si possono combinare i due ordinamenti prendendo alcune prescrizioni dalla legislazione oligarchica, altre da quella democratica: voglio dire che, a quanto si ritiene, è democratica l'assegnazione delle cariche a sorte, oligarchica, invece, per elezione, che è democratica l'elezione indipendentemente dal censo, oligarchica l'elezione in base al censo: ora, è conforme all'aristocrazia, e, quindi, alla *politia* prendere ciascun elemento da ciascuna delle due costituzioni e cioè fare le cariche elettive secondo l'oligarchia, renderle indipendenti dal censo secondo la democrazia”.<sup>(105)</sup>

La *costituzione politica democratica ateniese* sarà, in tal guisa, sinonimo di *forma retta di governo*, realizzazione della *selezione più equilibrata* fra monarchia, aristocrazia e democrazia. Democrazia politica intesa come *Governo dei molti* (πολιτεία) nel senso di garanzia di moderazione e tendenzialmente di buon governo, rispetto “(...) da un lato al numero dei governanti (uno, pochi, molti), dall'altro al loro agire per loro stessi o per tutti”.<sup>(106)</sup>

Sul piano storico, i pensatori (filosofi, storici, politologi, antropologi) che hanno affrontato il tema “democrazia” si sono ritrovati, infine, a fare i conti con quello che è il “lascito” più cospicuo dell'ideale dell'antica esperienza greca: *la democrazia come mediazione politica*. Ciò hanno fatto elaborando una “casistica” quasi inestricabile di “modelli”, frutto di numerosi approcci, che richiameremo in dettaglio in prosieguo e per gli aspetti specifici. Per gli aspetti generali può valere invece la sintesi proposta da Graeber: “La parola «democrazia» - egli scrive - ha significato cose diverse nel corso della storia”. Per molti secoli “(...) essa è stata sinonimo di disordine politico, sommossa, linciaggio, violenza faziosa (aveva di fatto le stesse connotazioni negative che ha oggi il termine «anarchia»)). Solo di recente è stata identificata con un sistema in cui i cittadini di uno Stato eleggono i loro rappresentanti affinché esercitino in loro nome il potere statale. E chiaro che non esiste un nucleo di verità da scoprire nel termine. L'unica cosa che questi diversi riferimenti hanno in comune è forse di attestare il fatto che le questioni politiche prima riservate a una ristretta élite sono adesso aperte a tutti, e questo può essere assunto sia come una buona sia come una cattiva notizia. D'altronde, il concetto è stato sempre carico di implicazioni morali e scrivere una storia della democrazia neutra e imparziale appare quasi una contraddizione in termini.”<sup>(107)</sup>

Va precisato che in tutte le “attualizzazioni” dell'originario ideale democratico (diciamo a partire dal '700) si rinviene un “discrimine” - non unanimemente significativo ma persistente - fra “la democrazia degli antichi” e “la democrazia dei moderni”. Nell'ottica dell'esperienza storica, la narrazione “dei moderni” testimonia che la *democrazia diretta* degli antichi, quella propria delle “piccole *poleis*”, ha ceduto il passo alla *democrazia rappresentativa dei cittadini*,

<sup>104</sup> Aristotele, *Politica* IV, 9 1294 b 6-14.

<sup>105</sup> Aristotele, *Politica* - Laterza 2000 - p 203.

<sup>106</sup> Cfr. Di Luigi Marco Bassani, Stefano Bruno, *Da Platone a Rawls. Lineamenti di storia del pensiero politico* - Torino, 2012 - pag. 28.

<sup>107</sup> David Graeber, *Critica della democrazia occidentale, nuovi movimenti, crisi dello stato, democrazia diretta* - (titolo originale *There never was a West: or, Deniocracy emerges from the spaces in between*, Traduzione dall'inglese di Arturo Potassa Cravani - © 2007 David Groeber © 2012 elèuthera first published by AK Press, USA.

connaturata alle esigenze di sviluppo dei grandi *stati nazionali*. La “costituzione moderna”, si sostanzia nel riconoscimento dei diritti individuali basati sui “moderni principi fondamentali” di inclusione politica, uguaglianza di voto, partecipazione effettiva dei cittadini, informazione chiara e corretta, responsabilità e responsività di governanti, il tutto fondato sulle regole e le istituzioni della rappresentanza. La “verità” di questa lettura ci dice, però, che essa altro non è che l’ideologia identitaria delle “liberal-democrazie di massa”. Da questa “ambiguità” avrà origine e si dipanerà il processo di *regressione elitista della costituzione democratica*.<sup>(108)</sup> L’intreccio ideologico, l’ambientazione storica del processo, possono essere rintracciati in “fonti narrative eterogenee”, per così dire, nelle quali confluisce la comprensione dell’*antefatto* di questa “costruzione ideale”.

Eric Hobsbawm nel suo *Il secolo breve*, opera tanto apprezzata da proporsi come definizione convenzionale del XX secolo, così fissa le coordinate del passaggio epocale incluso in tale fase storica. “*Fra il 1914 e i primi anni ‘90 il mondo è diventato un campo operativo unitario (...) Soprattutto negli affari economici il mondo è ora l’unità operativa primaria e le unità più vecchie, come ‘le economie nazionali’, definite dalle politiche degli Stati territoriali, si sono ridotte a complicazioni delle attività transnazionali*”.<sup>(109)</sup> Pur cedendo alla difficoltà di una comprensione strutturale del fenomeno<sup>(110)</sup>, Hobsbawm individua i tratti che più caratterizzano l’intero processo: il “collasso” delle economie particolari e la conseguente *crisi degli stati-nazione*. Altrove, lo storico inglese aveva messo in luce e meglio descritto i confini di tale crisi:

*“Una parte sempre maggiore della nostra vita si decide al di fuori delle scelte degli elettori, in istituzioni transnazionali pubbliche e private, non elette dai cittadini. E la democrazia elettorale non può funzionare in modo efficiente al di fuori degli stati nazione. Gli stati più potenti stanno perciò cercando di diffondere un sistema che loro stessi trovano inadeguato per affrontare le sfide di oggi”*.<sup>(111)</sup>

In un’intervista rilasciata, guarda caso, al quotidiano cileno *El Mercurio* del 19 Aprile 1981, Friederich von Hayek - nella definizione di Boneau “papa dell’ultra-liberalismo”<sup>(112)</sup> - affermava: “È evidente che le dittature pongono gravi pericoli. Ma una dittatura può limitare se stessa, e se autolimitata può essere più liberale nelle sue politiche di un’assemblea democratica che non conosce limiti. Devo ammettere che non è molto probabile che questo avvenga, ma anche così, in un dato momento, potrebbe essere l’unica speranza. Non una speranza sicura perché dipenderà sempre dalla buona volontà di una persona e ci si può fidare di ben poche persone. Ma se è l’unica possibilità in un dato momento, può essere la migliore soluzione nonostante tutto. Ma solo se il governo dittatoriale conduce chiaramente ad una democrazia limitata.” Nella stessa intervista, von Hayek affermava anche: “La democrazia ha un compito che io chiamo ‘igienico’ per il fatto che assicura che le procedure siano condotte in un modo, appunto, idraulico-sanitario. Non è un fine in sé. Si tratta di una norma procedurale il cui scopo è quello di promuovere la libertà. Ma non può assolutamente essere messo allo stesso livello della libertà. La libertà necessita di democrazia, ma preferirei temporaneamente sacrificare, ripeto temporaneamente, la democrazia, prima di dover stare senza libertà, anche se temporaneamente.”<sup>(113)</sup>

<sup>108</sup> Cfr. AA.VV., *Teoria politica e democrazia. Dal passato al futuro*, a cura di Luigi Bonanate – Milano, 2011. Cfr. anche la lettura critica di Noam Chomsky, *Democrazia di Mercato in un Ordine Neoliberista: Dottrine e Realtà* - Davie Lecture, Università di Città del Capo, Maggio 1997.

<sup>109</sup> Eric Hobsbawm, *Il secolo breve*, Milano, Rizzoli, 1995, p. 28.

<sup>110</sup> “Il secolo breve è terminato lasciando aperti problemi per i quali nessuno ha o neppure dice di avere le soluzioni. Mentre i cittadini di questa fine secolo cercano nella nebbia globale che li avvolge la strada per avanzare nel terzo millennio, tutto ciò che sanno con certezza è che un’epoca della storia è finita. La loro conoscenza non va oltre” (Eric Hobsbawm, op. cit., pag.645).

<sup>111</sup> Eric Hobsbawm, *Esportare un’illusione*, in “Internazionale” n. 575, 28 gen /3 feb 2005, pp. 24-25.

<sup>112</sup> Denis Boneau, *Friedrich von Hayek, pape de l’ultra-libéralisme* - [www.voltairenet.org](http://www.voltairenet.org).

<sup>113</sup> Da un’intervista rilasciata da Friedrich von Hayek al quotidiano cileno *El Mercurio*, 19 Aprile 1981.

Nell'intersezione fra la "dittatura dolce" di von Hayek e la "crisi epocale" segnalata da Hobsbawm, s'inserisce il recupero in chiave tecnocratica della vocazione, già propria della democrazia "antica", a fungere da *ideologia della conservazione*. E sarà un recupero promosso da una *nuova aristocrazia*: una consorte di "re filosofi" concentrati in oscuri gruppi di potere e dediti all'elaborazione di ambigue strategie di (ri)ordine dei rapporti geopolitici internazionali. Un processo che prenderà la forma di un *mito violento* impostato su strategie di "controllo globale", un mito "(...) animato dalla preoccupazione per la "sicurezza" rispetto alle resistenze della periferia globale, le cui riserve di risorse naturali e di lavoro a buon mercato devono garantire, al centro, i profitti dell'ipertrofica finanza."<sup>(114)</sup>

Nella prima metà degli anni settanta del '900 Crozier, Huntington e Watanuki pubblicano, in forma di "rapporto" per conto della *Trilateral Commission*<sup>(115)</sup>, un corposo volume che rappresenta il fulcro del pensiero della "commissione" sulla "crisi della democrazia". Uno studio che già nel titolo lascia intendere un preciso orientamento: "*report on the governability of democracies*" (si noti *democracies* al plurale).<sup>(116)</sup>

Secondo gli autori, la moderna *democrazia politica*<sup>(117)</sup> patisce diverse forme di *minacce intrinseche*: il sovraccarico di critiche da parte degli *intellettuali radicali* e il peso degli *antagonismi sociali*, in primo luogo. Ma la minaccia peggiore alla "*vitalità del sistema democratico*" viene individuata direttamente nel "*funzionamento della democrazia*" stessa.

"Il governo democratico - si legge nel citato "report" - non opera necessariamente secondo modi che regolino o mantengano automaticamente l'equilibrio. È possibile, invece, che funzioni in modo tale da dare vita a forze e tendenze le quali, se non controllate da qualche intervento esterno, finiscano col condurre all'indebolimento della democrazia." In conclusione, questo *elemento-chiave* fonda "(...) l'attuale pessimismo riguardo al futuro della democrazia".<sup>(118)</sup>

Da tutte queste "premesse" nascerà l'urgenza di creare un sistema di *Governance globale* finalizzato a *sovrastare* le strutture di *Government* degli stati-nazione e garantire un "nuovo ordine geopolitico", in grado di affrontare il problema della governabilità dei modelli di sviluppo occidentale, non più garantita dalla crisi dell'*ordine per "sfere d'influenza"* definito alla fine del secondo dopoguerra. Sarà il famoso (o famigerato) *New World Order - NWO*, spartiacque fra "vecchio mondo", conflittuale e "nazionalistico" e "nuovo mondo", armonico e in sintonia con i parametri della *globalizzazione*.<sup>(119)</sup>

Per quanto possa apparire un concetto approssimativo e confuso, va ribadito con decisione che il *New World Order* non ha nulla a che vedere con sfrenate fantasie "complotte", dalla supermassoneria mondiale al "governo segreto degli Alieni". Secondo la sintesi didattica proposta da Kissinger – che recupera la cifra di una sua precedente analisi

<sup>114</sup> Cfr. Michele Cangiani, *Democrazia o guerra - DEP n.13-14 / 2010*.

<sup>115</sup> Zbigniew Brzezinski, direttore della Trilateral (ma anche politico di primissimo piano in diverse amministrazioni USA), definì l'organizzazione: "Il gruppo delle potenze intellettuali e finanziarie più forti che il mondo abbia mai conosciuto". Ufficialmente, la Commissione Trilaterale è un gruppo non governativo, indipendente (*non partisan*) di discussione fondata da David Rockefeller, nel luglio del 1973, per promuovere una più stretta cooperazione tra Nord America, Europa occidentale e Giappone. Nel migliore dei casi l'organizzazione viene considerata come espressione di un "(...) orientamento ideologico che incarna il punto di vista sovranazionale delle società multinazionali, che cerca di subordinare le politiche territoriali a fini economici non territoriali e negli interessi delle élite." Parimenti, caratteristiche simili sono riscontrate in altri fra i più noti "gruppi di potere" internazionali, quali il gruppo Bielsberg, il gruppo Aspen Institute, il Council on Foreign Relations – CFR.

<sup>116</sup> Michel Crozier - Samuel P. Huntington - Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy - Report on governability on democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, New York, 1975 (Trad. it. *La crisi della democrazia: rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale*, Milano 1977).

<sup>117</sup> Il riferimento storico degli Autori è precisamente alle "(...) forme di democrazia politica sviluppate nel corso del terzo quarto dello stesso secolo". (Michel Crozier - Samuel P. Huntington - Joji Watanuki, *La crisi della democrazia*, op. cit., pag. 18).

<sup>118</sup> Michel Crozier - Samuel P. Huntington - Joji Watanuki, *La crisi della democrazia*, op. cit., pag. 23-24.

<sup>119</sup> Cfr. Romano Martini, *La produzione del governo tra diritti e tecnocrazie. Note sulla governance globale. La produzione del governo tra diritti e tecnocrazie*, in Tigor: rivista di scienze della comunicazione - A.IV (2012) n.2 (luglio-dicembre).

storica della *diplomacy* - si tratta piuttosto di un “(...) *ordine mondiale di Stati che affermino dignità individuale e governance partecipativa, e collaborino a livello internazionale secondo regole concordate.*”<sup>(120)</sup> Un obiettivo talmente serio che il “grande vecchio” - in un'intervista alla CNBC del 2009 - lo preannunciava come obiettivo politico primario del neo-eletto presidente Obama: “*Obama's main task will be to develop a New World Order*”<sup>(121)</sup>.

La *ratio* fondante di questo progetto è persino “banale”, atteso che storicamente non è la prima volta che si presenta la “necessità” di realizzare un *Nuovo Ordine* internazionale. Fra le due guerre mondiali e dopo la guerra fredda (conflitto che le “superpotenze” erano interessate a non dichiarare tale), ha infatti preso corpo l'idea di un “ordine rinnovato delle nazioni”, e sempre sotto lo stimolo di un collasso dell'ordine preesistente. Se la crisi dell'equilibrio politico che aveva dominato il mondo fino al “crollo del muro di Berlino” ha decretato la fine dell'ordine bipolare, la politica mondiale *deve* tendere ad una cancellazione degli equilibri di Yalta, senza per questo perdere di vista l'ordine globale. Insomma, l'intera questione altro non sarebbe che un rinvio all'importanza della sovra-nazionalità nelle decisioni politiche internazionali.

E dunque, ancora una volta si prospetta il recupero della *democrazia come mediazione conservatrice*: la “nuova democrazia”, un progetto di (ri)equilibrio dell'ordine mondiale che “(...) *esprimeva il dispiegarsi di una democrazia di mercato che scioglieva i tradizionali vincoli territoriali, che moderava le identità nazionali, che faceva ricorso alla guerra solo nelle forme regolate e temperate della nuova polizia internazionale, che depotenziava la supremazia dello stato tra gli attori della politica internazionale.*”<sup>(122)</sup> Tale opzione ha però introdotto molteplici livelli di rigidità in quanto “(...) *il sistema della governance globale appare senz'altro imputare la propria esecutività a forme di regolamentazione plurali, per lo più controllate, direttamente o indirettamente, da oligarchie soprattutto economiche e finanziarie, revocando in tal modo, o comunque decostruendo di fatto, il sistema rappresentativo democratico su cui poggiava la legittimità dello Stato novecentesco garantendone le specifiche prerogative e funzioni.*”<sup>(123)</sup>

A rendere tale equilibrio, a un tempo, indispensabile e instabile, interviene poi l'esigenza di *egemonia* che comunque un tale progetto richiede. In sintesi: legittimare l'attrazione *unipolare* declinata dall'unica “superpotenza” rimasta sulla scena mondiale, gli Stati Uniti d'America. Le molteplici opzioni strumentali racchiuse in tale progetto si rivelano fortemente contraddittorie, finendo per trasformare l'intero movimento in un vortice tendenzialmente distruttivo, uno spazio sovrastrutturale dove è sempre più difficile mantenere un nuovo ordine gerarchico globale con caratteristiche liberali a guida USA. Per i costruttori del sistema di regole e istituzioni multilaterali preposte a dare voce agli stati-nazione, la “nuova democrazia” sarà nient'altro che una ridondante espressione della “democrazia americana”. Fuori da “irrealistiche” politiche vetero-imperialiste di coercizione diretta, il collante di tale egemonia è costituito dalla diffusione globale del *modello culturale anglo-sassone*, espressione di una supposta “superiorità antropologica” tutta giocata – scimmiettando l'antico mito universalistico alessandrino della *koiné* (κοινή διάλεκτος) – sull'*unica lingua comune segno distintivo di un' unica civiltà*.

“*Così i teorici angloamericani del mondo globalizzato hanno potuto elaborare, basandosi sul peso geopolitico esercitato dalla lingua inglese, il concetto di “Anglosfera”, definito dal giornalista Andrew*

<sup>120</sup> *L'ordine globale è finito. Parola di Henry Kissinger*, in [Il Giornale.it](http://IlGiornale.it). Si tratta di anticipazioni del contenuto dell'ultimo libro di Kissinger: *Word Order. Reflections on the Character of Nations and the Course of History* – PENGUIN PRESS, 2014. Si veda anche il suo “antecedente” storico: *Democracy* - Simon & Schuster, New York, 1994.

<sup>121</sup> “*Il compito principale di Obama sarà quello di sviluppare un Nuovo Ordine Mondiale*”.

<sup>122</sup> Alessandro Arienzo, *Stato, sovranità e democrazia: noterelle per un lessico nella crisi*, in [Accademia.edu](http://Accademia.edu).

<sup>123</sup> Romano Martini, *La produzione del governo tra diritti e tecnocrazie. Note sulla governance globale*, in *Tigor: rivista di scienze della comunicazione* - A.IV (2012) n.2 (luglio-dicembre) – pag 18.

*Sullivan come l'idea di un gruppo di paesi in espansione che condividono principi fondamentali: l'individualismo, la supremazia della legge, il rispetto dei contratti e degli accordi e il riconoscimento della libertà come valore politico e culturale primario. Pare che ad introdurre il termine "Anglosfera" sia stato nel 2000 uno scrittore americano, James C. Bennett; a suo parere "i paesi di lingua inglese guideranno il mondo nel XXI secolo" (Why the English-Speaking Nations Will Lead the Way in the Twenty-First Century è il sottotitolo del suo libro The Anglosphere Challenge), poiché l'attuale sistema degli Stati è condannato a crollare sotto i colpi del cyberspazio anglofono e dell'ideologia liberale.*"<sup>(124)</sup>.

Questa rappresentazione non è soltanto una vana presunzione di "onnicomprendività" di un contesto linguistico. Essa è, soprattutto, la definizione di un'evoluta modalità di esercizio dell'egemonia da parte della "nazione egemone", un preciso *meccanismo di socializzazione* consistente - secondo lo schema suggerito dal politologo Ikenberry - nella *sistematica alterazione delle convinzioni* (substantive beliefs) *delle leadership degli 'stati secondari'*<sup>(125)</sup>. "Il controllo egemonico emerge - scrive Ikenberry - quando le élite straniere accolgono la visione dell'ordine internazionale dell'egemone e l'accettano come propria, cioè quando internalizzano le norme e la gerarchia di valori sposati dall'egemone e accettano le sue affermazioni normative riguardo alla natura del sistema internazionale."<sup>(126)</sup> La fragilità di tale costruzione sta nel fatto che il modello regolatore della "democrazia americana", si rifà ad un mito fondante costruito su vaghissime concezioni umanitaristiche e moralistiche dipendenti da una "ideologia primaria": la cosiddetta "ideologia americanista", i cui contenuti richiamano sistematicamente l'applicazione dei "principi universali" di uguaglianza e di libertà individuale, la cui messa in discussione non può che essere frutto di odio incondizionato. "Odiano le nostre libertà - spiegava George Bush jr. al Congresso riunito a camere congiunte dopo l'11 settembre - la nostra libertà di religione, la nostra libertà di parola, la nostra libertà di votare e di riunirci, e di essere in disaccordo fra noi"<sup>(127)</sup>.

Per questa via la *mediazione conservatrice della democrazia americana*, la "nuova democrazia", non regge in primo luogo sul piano storico.

I processi reali della democrazia americana si sviluppano nell'ambito elitario della "comunità degli uomini liberi". La definizione più azzeccata di tale contesto sociale, politico ed economico ci pare, invero, quella di "*Herrenvolk democracy*" - «democrazia per il popolo dei signori» - espressione coniata nel 1967 dal sociologo e antropologo di origine belga Pierre L. van den Berghe.<sup>(128)</sup> Tale definizione è riconducibile ad un sistema di governo "etnocratico" in cui il gruppo razziale maggioritario ha diritto a svolgere funzioni di governo e a partecipare al voto, mentre i gruppi minoritari sono privi dei diritti civili. Questa forma elitaria di governo fu tipicamente impiegata dalla maggioranza bianca di origine anglo-sassone ed europea orientata alla conquista dei territori del "Nuovo Mondo", per mantenere il controllo e il potere all'interno del sistema e, in genere, si giustifica col falso pretesto dell'egualitarismo. Con essa prevale l'idea che soltanto gli appartenenti alla "razza maggioritaria" possono godere della libertà, ed essere partecipi dei principi egualitari. La "razza minoritaria" va, invece, repressa e deve esserle

<sup>124</sup> Claudio Mutti, *La geopolitica delle lingue*, in EURASIA - Anno XXXI (3-2013), 6 settembre, 2013.

<sup>125</sup> Il sociologo svedese Sassen, sottolinea questa "specificità" come una necessità insita nell'intero processo: "*Gli elementi più complessi della globalizzazione si formano all'interno della cornice nazionale: l'apparato dello stato, la formalizzazione e l'istituzionalizzazione delle sue componenti, rappresentano infatti la più complessa struttura di capabilities mai prodotta dall'uomo, un'infrastruttura tecnica e istituzionale necessaria per produrre gli spazi geografici per la globalizzazione economica*". (Cfr. Saskia Sassen, *Storia e chiavi della globalizzazione* in LO STRANIERO, n. 30, giugno 2009 - pag. 68).

<sup>126</sup> G. John Ikenberry, *Liberal order and Imperial Ambition. Essays on American Power and World Politics* - Cambridge, 2006, trad. it. di E. Fassi: *Il dilemma dell'egemone. Gli Stati Uniti tra ordine liberale e tentazione imperiale* - Milano, 2007 - pp. 72-73.

<sup>127</sup> Citato in Ziauddin Sardar - Merryl Wyn Davies, *Why do People Hate America?*, trad. it. di Bruno Amato: *Perché il mondo detesta l'America?* - Milano, 2003 - pag. 125.

<sup>128</sup> L'espressione *Herrenvolk democracy* fu usata, per la prima volta nel 1967, dal sociologo e antropologo di origine belga Pierre L. van den Berghe nel suo libro su "razza e razzismo" (*Race and Racism: A Comparative Perspective* - NY, Sydney: Wiley, 1967).

impedito un coinvolgimento nelle attività di governo. Si tratta di una teoria, in origine elaborata per ridurre al minimo gli antagonismi di classe tra i bianchi e, nel tempo, largamente accolta dalle “comunità di coloni” che, man mano, davano corpo agli “states”. In sostanza, pur se esistevano disuguaglianze economiche tra i bianchi, *tutti i bianchi* potevano sempre condividere un comune livello di uguaglianza, a motivo della loro “superiorità” rispetto a *tutti gli altri*: in prevalenza i neri (quasi tutti schiavi), ma senza escludere le popolazioni autoctone, gli immigrati di origine asiatica e quant’altro.

Come spiega Chomsky,

“(…) il principale artefice del sistema costituzionale americano era un astuto e lucido pensatore politico, James Madison, e furono le sue opinioni a incidere maggiormente sull’impianto costituzionale. Nelle discussioni sulla costituzione, Madison osservò che se in Inghilterra le elezioni ‘(...) fossero aperte a tutte le classi sociali, la proprietà delle classi possidenti sarebbe in pericolo. Ben presto, una riforma agraria verrebbe attuata, per distribuire la terra ai contadini. Il sistema che Madison e i suoi associati stavano progettando doveva impedire una simile ingiustizia, ed ‘(...) assicurare gli interessi durevoli del paese, che sono poi i diritti di proprietà. (...) Per ottenere questo obiettivo, il potere politico deve rimanere nelle mani de ‘la ricchezza della nazione’, uomini che ‘apprezzino sufficientemente’ i diritti di proprietà e che ‘(...) possano essere sicuri depositari del controllo di tali diritti,’ mentre il resto della popolazione viene marginalizzata e divisa, con solo una partecipazione limitata nell’arena politica. Tra gli studiosi di Madison, c’è un generale consenso sul fatto che ‘la costituzione era intrinsecamente un documento aristocratico con la funzione di porre un freno alle tendenze democratiche del periodo,’ dando il potere ad una ‘classe migliore’ di persone ed escludendo ‘quelli che non erano ricchi, di buona famiglia, o prominenti, dall’esercizio del potere politico.’”(129)

Va da sé che, a queste condizioni la “nuova democrazia” secondo il *modello culturale anglo-sassone* offerta sull’altare della “ragion storica”, si rivela un costrutto metastorico, una *fede incrollabile* nella prevalenza incondizionata della “razza dei dominanti” *su tutti gli altri*. La “rivoluzione americana” partorisce infine una *democrazia razziale*, “canovaccio politico” sempre reinterpretabile a seconda delle circostanze di tempo e di luogo. In tal guisa la “costituzione democratica americana” risulta una *mediazione impossibile*, e finanche irrilevante. Gli attori che determinano i tratti storici dei “nuovi principi fondativi” non sono (non sono mai stati) alla ricerca dell’*approvazione della massa* (per dirla con Platone), semplicemente perché *non ne hanno alcun bisogno*. Il destino di *tutti gli altri* è racchiuso nella supposta ineluttabilità dei processi di “modernizzazione”, che *escludono* ogni “compartecipazione” di “nuovi soggetti” con cui cercare alleanze e definire nuovi stabili equilibri.

Nel corso della mobilitazione dell’ottantanove, l’assunzione da parte della categoria indistinta di “popolo” del ruolo attivo di *cittadini* connotava positivamente la qualità della rivoluzione democratica borghese. Nel processo di “involuzione della specie democratica” promosso dalla “costituzione democratica americana”, sarà la *governance* del *popolo bypassato* a connotare la qualità della *comunità ben regolata*.

---

<sup>129</sup> Cfr. Noam Chomsky, *Democrazia di Mercato in un Ordine Neoliberista: Dottrine e Realtà* - Davie Lecture, Università di Città del Capo, Maggio 1997.