

# TERRORISMO E GOVERNABILITÀ

di Luigi Bonanate

## Introduzione

Il terrorismo e l'ingovernabilità si sono imposti all'attenzione degli studiosi come i due più vistosi fattori di crisi dei sistemi politici attuali *contemporaneamente*, in termini cronologici, e cioè all'incirca alla metà degli anni Settanta, ma *indipendentemente*, o separatamente l'uno dall'altro dal punto di vista concettuale. Entrambi riguardano lo stato, il primo perché mira a distruggerlo; la seconda perché ne diagnostica <sup>1</sup> una malattia, cioè il « sovraccarico » che lo ha reso incapace di esercitare le sue funzioni di governo. Entrambi inducono, per ragioni diverse, a concludere che i sistemi politici che si trovano a fronteggiarli (l'uno o l'altra) sono *in crisi*.

Nulla impone di pensare che, se due problematiche emergono nello stesso periodo storico e costituiscono occasioni di crisi politica, debbano esser necessariamente correlate; ma nello stesso tempo nulla impedisce di chiedersi se tra esse non possa esistere qualche rapporto di concatenazione. Rafforza la non improponibilità del nesso terrorismo-ingovernabilità la constatazione che sia il primo sia la seconda sono comuni a più paesi, aprendo una prospettiva comparatistica all'analisi di due fenomenologie che hanno una diffusione internazionale. Sarà una coincidenza — ma anche a questa forse si può infine fare qualche spazio — quella secondo cui terrorismo e ingovernabili-

*Questo lavoro rientra nel quadro di una ricerca finanziata dal Ministero della Pubblica Istruzione su « Terrorismo e comunicazione » nell'ambito dei progetti nazionali e di rilevante interesse per lo sviluppo della scienza.*

<sup>1</sup> La metafora medico-biologica è proposta da Offe (1981, p. 109).

tà, come problemi e come oggetti di ricerca scientifica, hanno sovente interessato gli stessi paesi, primi tra tutti (e qui la coincidenza si fa più convincente) proprio l'Italia e la Germania, le quali sono state « all'avanguardia » sia nel settore del terrorismo sia in quello dell'analisi delle cause dell'ingovernabilità?

Naturalmente questa schematizzazione risente di tutti i difetti di simili procedimenti. La letteratura politologica sull'ingovernabilità nasce probabilmente nel mondo anglosassone. Il riferimento obbligatorio è, infatti, al rapporto della Commissione Trilaterale del 1975, che nel suo sottotitolo si definiva come « rapporto sulla governabilità delle democrazie » (cfr. Crozier - Huntington - Watanuki, 1975); tra i primi e più significativi interventi sulle ragioni della difficoltà di governare ci furono quelli di Rose (1975) e di King (1975). Ma intanto, già a partire dal 1974, come ricorda C. Offe (1981, p. 107 nota), l'ingovernabilità era diventata di moda anche in Germania, per restarlo. Il successo, anzi, di Offe — specialmente in Italia — sembra addirittura proprio legato a questa problematica<sup>2</sup>, così come quello di un altro studioso tedesco attualmente di grande successo, N. Luhmann, il cui nome è legato a un'altra delle parole magiche di questa tematica, la complessità (cfr., ad esempio, Zolo, 1982).

Le situazioni politiche italiana e tedesca, poi, non consentono forse accostamenti ulteriori, o meglio, se messi di fronte alle difficoltà di governo tutti i sistemi politici finiscono per assomigliarsi. Non c'è, invece, bisogno di ricordare, perché fin troppo note, le analogie che hanno caratterizzato Italia e Germania sul fronte del terrorismo. Si affacciano così alcune domande: se è vero che tanto il terrorismo quanto l'ingovernabilità producono una crisi, non può darsi che esista tra loro qualche rapporto non casuale? È possibile introdurre l'uno nel quadro dell'altra, e/o viceversa, per scoprirne la causa? Potrebbe darsi che le difficoltà in cui il terrorismo getta uno stato ne producano una crisi di capacità di governo; o forse al contrario, un governo che non riesce più a svolgere il suo compito favorisce l'attacco al cuore dello stato da parte delle forze sovversive.

Tutto ciò potrebbe ancora apparire forse suggestivo, ma superficiale, se non fosse che un'ulteriore coincidenza spinge a

<sup>2</sup> Si veda anche a questo proposito Offe-Naschold (1981).

coniugare insieme i due termini. Esistono analisi dell'ingovernabilità che la imputano a un *blocco* di funzionamento provocato da un sovraccarico (ad esempio, Dahrendorf, 1980, p. 399; Donolo, 1981, p. 100). Allo stesso termine di *blocco* fanno ricorso alcune teorie per spiegare l'apparizione di movimenti terroristici (Amato, 1977; 1980; Bonanate, 1978; 1979a; Boato, 1980; Cacciari, 1980; Tronti, 1980). In entrambi i contesti il discorso si concentra sul sistema politico e poiché — per quel che ne so — nessuno ha finora avanzato ipotesi che collegassero terrorismo, governabilità e sistema politico nonostante le coincidenze — per quanto estrinseche appaiano — proprio questo ora mi propongo di fare, non per mera ricerca dell'originalità, ma perché il dubbio che qualcosa possa scaturire da questo incontro appare « non manifestamente infondato ». Per verificarlo, affronterò le due coppie « terrorismo e sistema politico », « ingovernabilità e sistema politico », dapprima separatamente, nei due prossimi paragrafi; analizzerò, quindi, il concetto di « blocco del sistema politico » come se fosse lo sbocco obbligato di un sistema affetto da terrorismo o ingovernabilità e quindi « in crisi »; concluderò cercando di evidenziare, se ci sono, i nessi *causali* tra terrorismo e ingovernabilità al fine di chiarire anche, sinteticamente, i rapporti che possono esistere tra terrorismo interno e internazionale, governabilità dello stato e governabilità del sistema internazionale.

Certo è curioso che in questi anni — così densi specialmente di analisi impegnate nel tentativo di dar ragione dello scandalo morale del terrorismo, con particolare riguardo a quello di « sinistra », capire il quale mi sembra più importante che non capire la variante di destra — nessuno abbia suggerito che questo crea problemi di governabilità, particolarmente se e in quanto diventi soggetto politico, come sovente si è sostenuto, specialmente in Italia, o che la crisi della governabilità possa aver aperto squarci tali da indurre ad attaccare massicciamente e violentemente le istituzioni statali. Si potrebbe obiettare che mentre l'interesse e l'importanza della problematica governabilità/ingovernabilità sono oggi molto alti o addirittura crescenti, la gravità del fenomeno terroristico appare invece declinante, portando così a concludere che il tema è superato o, addirittura, che la storia ha già mostrato in quale direzione il nesso causale agisca: il terrorismo (se si sta esaurendo) produce l'ingovernabilità (che è ancora attuale). Ma due considerazioni mi spingono a proporre

ugualmente questo procedimento: la prima, che l'analisi del terrorismo non può esaurirsi semplicemente a causa di una (per fortuna) sua attenuazione, e che esso richiede ancora sforzi sistematici non indifferenti, che possono essere utili anche per altri casi e altri paesi; la seconda, — annunciando subito la mia opinione — che la storia, almeno in apparenza, può esser ingannevole perché il nesso, se c'è, va dai problemi di governo al terrorismo, e non viceversa.

### *Terrorismo e sistema politico*

Do per scontato sia che cosa si debba intendere per terrorismo (in riferimento specialmente a quello detto di sinistra) (Bonanate, 1979a), precisando unicamente che, per quanto riguarda la sua comune tripartizione in terrorismo di stato (conservatore), contro lo stato (rivoluzionario), internazionale, è al secondo che farò prevalentemente riferimento; sia come si debba concepire il sistema politico (Urbani, 1971; Lilienfeld, 1978), salvo precisare che lo considererò piuttosto secondo l'uso che se ne fa nel linguaggio di tutti i giorni, che non in quello tecnico e sofisticato delle teorie sistemiche; per affrontare direttamente l'argomento centrale: è possibile individuare le cause per cui certi stati conoscono il terrorismo, e altri — dotati di sistemi politici con caratteristiche analoghe — invece no?

L'enorme letteratura sul terrorismo nell'ultimo decennio non ha prodotto se non pochissime analisi sistematiche, e meno ancora proposte di spiegazione dell'insorgenza del fenomeno (Crenshaw, 1981, pp. 379-80). Per quel che ne so, tra i lavori scientifici sul terrorismo, uno solo affronta di petto quest'ultimo problema: in *The Causes of Terrorism*, tuttavia, anche Crenshaw (che insieme a P. Wilkinson e a Y. Alexander è la persona che ha più continuativamente e appassionatamente coltivato questa tematica) non supera un livello ricognitivo, senza mai affrontare il terreno propositivo. In pratica, dopo aver distinto come livelli a cui muoverci nella ricerca causale quello delle variabili situazionali, quello della organizzazione strategica e quello delle motivazioni individuali del terrorista, si limita a indicare le precondizioni possibili e/o i fattori precipitanti (sorta di condizioni necessarie ma non sufficienti), quali la modernizzazione, oppure l'incapacità di prevenire il terrorismo; la formazione di gruppi raccolti attorno a determinate ragioni di

risentimento sociale o di protesta (dall'anti-colonialismo al separatismo), oppure la proibizione della partecipazione politica da parte di regimi oppressivi (comprendenti tanto l'insoddisfazione provata da piccole élites, come nella Russia zarista, quanto la disaffezione di massa che vede il potere sordo a tutte le sue richieste)<sup>3</sup>.

A più di questo bisogna ammettere che non si è andati, in fatto di proposizioni verificabili, comparabili e ordinabili in termini di capacità esplicativa (Crenshaw, 1981, p. 380), a meno di voler prendere tutto per buono e accettare allora conclusioni — improponibili se le si considera in base alla loro osservanza del rapporto « *evidence-inference* » — come quella di uno studioso di grande valore che scopre che il terrorismo alligna più facilmente nelle società democratiche e meno autoritarie: il terrorismo « si è sviluppato nelle società più aperte e prospere, in parte naturalmente per via di imitazione, ma principalmente perché le condizioni gli sono favorevoli » (Gurr, 1979, p. 44); « non c'è modo di verificare l'idea secondo cui il terrorismo politico è la risposta specifica a un governo repressivo. Può esser così in certi casi, come in Sud Africa o in Spagna, ma esso prospera laddove esistono sistemi politici che hanno una consolidata tradizione di composizione tra differenti posizioni e domande politiche » (Gurr, 1979, p. 43). A voler maliziosamente portare l'argomento alla sua logica conclusione, dovremo allora dire che la presenza del terrorismo è sintomo di democraticità di un sistema politico.

Non c'è dubbio che la via percorsa da Gurr sia — in teoria — molto (se non la più) suggestiva, dato che mira a identificare correlazioni tra fatto e condizioni del suo verificarsi (le sue « cause », insomma); ma con proposte come la sua, il cammino da fare resta lunghissimo. Quanta indeterminatezza lasci appare non appena ci si accinga a una verifica in negativo: è forse sostenibile che i regimi che non conoscono terrorismo sono allora non democratici o privi di contraddizioni? Appena un passo più avanti viene compiuto da un'altra ipotesi che, dopo aver distinto tre tipi di società — preindustriale, industriale, post-industriale — scopre, anche sulla base di altrui ricerche quantitative (specialmente Kirkham, 1969), che « è più proba-

<sup>3</sup> In questa sezione M. Crenshaw (1981, p. 384), inserisce l'ipotesi del « sistema bloccato », che ho presentato in Bonanate (1979, a; e 1979, b).

bile si verifichino atti di terrorismo nella società preindustriale e postindustriale che non in quelle industriali », perché a differenza dalle prime due, le società industriali « hanno un potenziale per la costruzione di un movimento di massa rivoluzionario o riformistico » (Targ, 1981, pp. 119-20), che manca invece negli altri due casi. La società industriale, cioè, produce naturalmente una classe operaia forte e capace di lottare su base organizzata palese e di massa. Il terrorismo, invece, contraddistingue situazioni o di prematurità delle condizioni di lotta oppure, all'estremo opposto, di loro superamento. Ne deriva che l'apparizione del terrorismo « rappresenta un segno di debolezza e non di forza in ascesa » (Targ, 1981, p. 120).

Rispetto alla correlazione « terrorismo-regimi aperti » di Gurr, quest'altra, « pre- o post-industrializzazione di un sistema sociale », sembra fare almeno un passo in avanti dato che offre un'ipotesi più concreta che non quella di Gurr. Naturalmente Targ stesso è consapevole della limitazione nella quale incappa la sua proposta, e cioè il possibile disaccordo sulla definizione di società pre-industriale, industriale, e post, tant'è vero che finisce per rinviare ai classici della letteratura sul post-industrialismo (Daniel Bell, Christopher Lasch). Ma proprio quando Targ stesso si sofferma a riassumere la tesi del suo ragionamento — e cioè che « violenza, terrorismo e quindi azione politica sono condizionate dalle strutture della società » (Targ, 1979, p. 140) — ci si accorge che se l'ipotesi era apparsa a prima vista accettabile, credibile e sostenibile è perché in realtà non si trattava altro che di un modo artificioso di *descrivere* una situazione. Come osserva molto propriamente H. Eckstein riguardo agli studi sulla violenza politica « su questa base [non quella proposta da Targ, ma altra analoga] difficilmente una spiegazione fallisce; ma nello stesso tempo non riesce neppure a individuare l'essenziale, né ad avvicinarvisi. Il rimedio consiste nel guardare alla teoria per quel che è: uno strumento di spiegazione, e non un qualcosa che modella tutti gli aspetti della realtà concreta » (Eckstein, 1980, p. 163).

Abbiamo finora seguito un cammino a tre tappe. Nella prima (Crenshaw) abbiamo assodato che tra terrorismo e stato (regime, sistema politico, ecc.) che lo conosce deve esistere qualche correlazione, in termini di condizioni o pre-condizioni. Nella seconda (Gurr) abbiamo assistito al tentativo di individuare una correlazione tra terrorismo e sistema politico; nella terza (Targ), tra terrorismo e fasi di sviluppo storico-sociale. Se

dal punto di vista procedurale non c'è nulla da eccepire, sul lato dei risultati il panorama è poco confortante, perché se ad esempio applichiamo all'Italia questo armamentario, troviamo, in primo luogo che, tra le pre-condizioni, può esser adeguata quella che Crenshaw definisce incapacità o mancanza di volontà nel prevenire il terrorismo: ma le ragioni di ciò possono essere le più diverse. La capacità di risposta dipende dalla portata della sfida: nessun sistema repressivo può essere preventivamente giudicato idoneo a contrarre il terrorismo. L'altra pre-condizione che si potrebbe in astratto applicare all'Italia — difficili opportunità di partecipazione politica — non vi trova verifica: non soltanto il comportamento elettorale smentisce l'esistenza di questo ostacolo, ma anche la grande capacità di mobilitazione nelle lotte sindacali, ad esempio, o la partecipazione ai referendum su temi non strettamente politici (come il divorzio o l'aborto). L'ipotesi di Gurr, a sua volta, si adatta all'Italia, ma anche ad altri paesi altrettanto o più democratici, il che la rende del tutto inapplicabile. Quanto all'idea di Targ, anche l'Italia è ormai entrata nel post-industrialismo, ma certo non più degli Stati Uniti, che non hanno avuto a che fare con nulla di analogo al terrorismo italiano.

E così giungiamo al problema: posto che sia giusto cercare di costruire ipotesi esplicative, quali devono essere le loro caratteristiche? Se sono troppo generali o generiche, attraverso le loro maglie passa di tutto; se sono troppo specifiche, non valgono che per il caso singolo. Il primo atteggiamento è il più frequente — come abbiamo visto — nella letteratura internazionale; il secondo invece è tipico della maggioranza della ricerca 'terroristologica' italiana, la quale così — senza aver ancora detto se spieghi adeguatamente il caso italiano — è destinata a non servire affatto a livello comparato. Stando così le cose, si potrebbe pensare che — dopo un decennio ormai di ricerca specialistica sul terrorismo — non sia ancora possibile costruire un *corpus* sistematico di spiegazioni, perché addirittura manchiamo di una metodologia per affrontare il terrorismo. Suddividiamo pure, ad esempio, l'analisi dei livelli causali in tre settori come propone Crenshaw, ma decidiamo anche se tra variabili situazionali, strategia organizzativa e partecipazione individuale esistano rapporti di gerarchia esplicativa (come credo si debba supporre), o se tutti i dati vadano semplicemente accumulati. Presi poi singolarmente, bisognerà chiederci se siano esaustivi gli elenchi che ne derivano: tra le precondizioni indicate da



Crenshaw, avrei aggiunto, ad esempio, qualche riferimento alla collocazione internazionale dello stato (o della regione) interessato, in vista di stabilire se magari le solidarietà esterne di un paese (oltre alla sua parentela ideologica con altri) non vincolino al punto da poter suscitare un'opposizione terroristica interna.

La metodologia adatta per costruire una teoria del terrorismo dipende naturalmente da una decisione di tipo strategico: che cosa si vuol spiegare? A sua volta, allora, la strategia della ricerca rimanda all'ideologia della ricerca (non in quanto riferimento a valori politici, ma in quanto, all'intenzionalità di chi vuol spiegare un fenomeno supponendo che l'investigazione su alcuni suoi aspetti sia più feconda che quella su altri). Certamente la ricerca in termini di psicologia del profondo sulla personalità terroristica potrebbe consentire di rispondere a moltissimi dei « perché » che avvolgono il mistero del terrorismo; nella mia strategia di ricerca posso, però, muovere dal presupposto — in questo senso, ideologico — che sia più importante, o preliminare, capire le ragioni collettive che danno vita a un movimento terroristico, invece che quelle individuali o soggettive (anche se in una fase ulteriore anche queste potranno avere il loro posto): il mio — nell'ormai pluriennale ripensamento su questa problematica (Bonanate, 1976, fu il primo intervento) — è che la cosa più importante da capire sia come e perché il terrorismo faccia la sua apparizione, in diversi paesi, di varie regioni del mondo, in luoghi diversi, e per quali ragioni, escludendo aprioristicamente che le oscillazioni spazio-temporali del terrorismo possano essere casuali, come invece ad esempio preferisce fare Laqueur quando sostiene che « chi cerca una teoria generale del terrorismo finirà per cadere o in assunzioni senza senso o nella metafisica del terrorismo » (Laqueur, 1978, p. 8).

Se si rifiuta l'idea che il terrorismo possa essere una malattia (e che se ne possa esser contagiati) (Midlarski e altri, 1980), e quindi un accidente involontario, e se nello stesso tempo non si è scoperta una correlazione costante tra certe condizioni e la apparizione del terrorismo (una soluzione deterministica, dunque)<sup>4</sup>, non resta che affidarsi a un programma di ricerca che

<sup>4</sup> Evitando così la riduzionistica posizione di Eckstein (1980) secondo il quale « nello studio della violenza politica collettiva, la prima e più decisiva scelta sta nel considerarla come un qualcosa di 'contingente' o di 'inerente' rispetto alla vita politica » (p. 138), laddove la contingenza rinvia al senso



muova da un'ipotesi, e poi cercare o di verificarla o di sostituirla con un'altra migliore maturata proprio attraverso la falsificazione della prima. Propongo ora di assumere il seguente programma, basato su alcuni presupposti. Il primo è che il terrorismo sia un fatto politico (senza che necessariamente diventi « soggetto politico » — cioè membro a tutti gli effetti del gioco politico); il che implica che l'analisi su di esso dovrà vertere sul contesto politico della sua azione (almeno inizialmente) e non su quello sociale, psicologico, economico, ecc... Una volta così delimitato (ideologicamente, programmaticamente) il campo all'interno del quale cercare le risposte, si tratterà conseguentemente di porre il terrorismo di fronte al sistema politico — come concetto — e ai sistemi politici — come concreti oggetti storici — per analizzarne l'interscambio. Posto così che le cause del terrorismo stanno nel sistema politico che lo conosce, ne discenderà che quel sistema politico sta vivendo un periodo di crisi. Allora la domanda centrale diventa: il terrorismo è la causa della crisi che si determina in un sistema politico, oppure ne è la conseguenza? La prima alternativa — che il terrorismo metta in crisi un sistema politico altrimenti ben funzionante — implica un forte investimento analitico a favore della tesi di una imprevedibile soggettività terroristica, nel quadro di un'ipoteca a favore della casualità. Propongo di assumere la seconda alternativa, e cioè che l'apparizione di fenomeni terroristici all'interno di uno stato, o di un altro più ampio ambito, sia la conseguenza dell'entrata in crisi del sistema politico cui quest'ultimo appartiene.

Ma non qualsiasi crisi produce terrorismo; non tutte le crisi hanno la stessa intensità; non è detto, infine, che la crisi abbia sempre connotati negativi. In altri termini, il sistema politico italiano — per non andar lontano — è stato frequentemente diagnosticato come un sistema in crisi, ovvero ha conosciuto nella sua vita repubblicana tante crisi senza che ne derivasse terrorismo; il quale, quindi, sarà conseguenza di crisi di un tipo speciale. La peculiarità di tali crisi consiste nel fatto che la sua intensità può anche essere sganciata dalla sua pericolosità, poiché è anche possibile che certe crisi producano crescenti capacità di reagire, invece che semplicemente e direttamente una

della casualità, e l'inerenza a quello dell'inevitabilità. Se si sapesse con certezza a quale di queste due categorie ascrivere il terrorismo, gran parte del lavoro sarebbe evitata o già fatta!

degenerazione progressiva e fatale. Il terrorismo politico non è una scelta vincente, ma tale che anzi provoca solitamente la conseguenza inaspettata di rafforzare il nemico (il sistema politico) che voleva abbattere.

Da questi presupposti — che il terrorismo sia un avversario politico, che sia conseguenza e non causa di crisi politica, che non solo non possa vincere ma anzi rafforzi il nemico — discende la formulazione di un'ipotesi, e cioè che il sistema politico nel quale si verificano sia definito un « sistema bloccato », nel senso che se non può venir piegato dal terrorismo non è perché sia così solido da resistere a ogni attacco, ma perché è così paradossalmente immobile, « pesante » e inerte da esser capace di incassare qualsiasi colpo senza crollare, ma anche tanto sensibile da apprendere dalla crisi superata una lezione che gli consentirà di riprodursi aumentando le sue autodifese, consolidandosi dunque ancora di più.

### *Sistema politico e governabilità*

Ho sostenuto, nel paragrafo precedente, che il sistema politico che si trova ad affrontare il terrorismo è in crisi — e non per colpa di quest'ultimo. Il programma in base al quale costruire le mie argomentazioni deve, quindi, comprendere l'analisi del « colpevole » della crisi (il terrorismo è — se mi si passa l'espressione — soltanto l'esecutore materiale) allo scopo di scoprire il mandante, il vero responsabile. In altri termini: posto che esista una relazione strutturale tra sistema politico e terrorismo, non è detto che ogni sistema politico debba far l'esperienza del terrorismo. Dunque, i sistemi politici non sono tutti uguali, e soltanto alcuni producono anticorpi chiamati « terrorismo ». Ho prima proposto di chiamare questi sistemi politici « bloccati ». L'ipotesi che si affaccia, quindi, ora è che sia l'ingovernabilità o, più in generale e forse anche più correttamente, sia la crisi nel governo di certi sistemi politici, a determinare quel blocco che, a sua volta, produce il terrorismo.

Governo (di un sistema), governabilità e ingovernabilità sono parole che, pur appartenendo a una stessa famiglia, possono evocare realtà diversificate (Rodotà, 1981). Tutte e tre rinviano al problema del funzionamento di una realtà complessa (complicata, composita, ecc.). Il primo suppone che i sistemi (in quanto tali) abbiano una specie di autonomia esistenziale che fa

sì che si *governino* spontaneamente attraverso un meccanismo di apprendimento (*learning*) e autocorrezione (*feedback*) che permette il governo (*steering*) del sistema (la parola governo è usata in questo caso come nel linguaggio marinaro: il governo della barca). Si tratta, dunque, di un'accezione assolutamente neutrale e descrittiva, ma il fatto che il raggio del suo uso si allarghi continuamente (basta pensare alla recente formula del « governo dell'economia », che fino a pochi anni fa non solo non esisteva, ma avrebbe fatto rabbrivire qualsiasi economista) suggerisce che le cose non siano così semplici (come vedremo).

Se « governo » è parente di « governabilità » e « ingovernabilità », queste due ultime sono però sorelle-nemiche perché, riferendosi ovviamente allo stesso problema — come fare a « governare » un sistema — vi si accostano, nel primo caso, con l'intento positivo di trovare una soluzione che raddrizzi la barca, nel secondo con il pessimismo di chi, essendo sbarcato o avendo rifiutato l'imbarco, ammonisce che la barca non regge più ed è destinata al naufragio. Userà preferibilmente il termine « governabilità » chi, di fronte alle tante ragioni di *crisi* dello stato (dalla crisi fiscale alla crisi del *welfare State*, dalla crisi economica a quella del sistema dei partiti), pensa che la soluzione ci sia e consista nell'« elevamento delle capacità di governo politico » (Donolo-Fichera, 1981, p. 10). A questa proposta « riformista » si contrappone la critica neo-liberale e neo-conservatrice che sceglie di parlare di « ingovernabilità » perché la sua diagnosi (Offe, 1981, p. 109) è che ai governi sia impedito di funzionare da un *sovraccarico* « determinato essenzialmente da un eccesso di aspettative nei confronti dello Stato » (Donolo-Fichera, 1981, p. 11). Il problema della « governabilità » è aumentare la capacità di *learning* e *feedback* per produrre un governo (*steering*) più efficace e rispondente alla *complessità* dei sistemi attuali. Chi diagnostica la sopravvenuta « ingovernabilità » ne imputa la causa all'eccessiva *complessità*<sup>5</sup> del governo di un sistema sovraccaricato da troppe domande che ri-

<sup>5</sup> Anche rispetto alla « complessità » ci si può collocare a destra o a sinistra, a seconda che la si ritenga, negativamente, la conseguenza dell'eccessivo carico a un governo che finisce per essere « circondato » dai suoi troppi problemi, oppure, ottimisticamente, come « una dilatazione delle possibilità di esperienza e di azione dei soggetti », Zolo (1982, p. 150). Su quelle che Dahrendorf, 1981, cap. 2 e appendice, ha chiamato « *chances* di vita », si veda anche Gallino (1981, p. 106).

schiano di provocare « la crisi della democrazia » (secondo la formula della Commissione Trilaterale), e chiede quindi uno *steering* limitato alle funzioni minime che lo stato deve avere (secondo quanto le teorie neo-contrattualistiche ormai da diversi anni vanno dicendo) (Zolo 1981, p. 156). I riformisti chiedono « più governo (e più esteso) »; i liberali « meno governo (e meno vincoli) ».

Quale che sia il giudizio che ciascuno dà su questa problematica, si tratta ora di chiedersi quale posto vi possa trovare la formula del « sistema bloccato », dato che quest'ultima sembra evocare immediatamente il problema dell'*overload*, che provoca la paralisi del governo. L'immagine del blocco del sistema potrebbe far pensare al grado estremo dell'ingovernabilità, quando ormai il sistema è incapace di qualsiasi risposta. Ma che cosa può succedere a un sistema in queste condizioni? Si trattasse di un sistema vivente si penserebbe che il blocco sopravvenuto equivale alla morte, così come sarebbe più in generale per un qualsiasi sistema nel quale le funzioni di *learning* e *feedback* non vengono più esercitate.

Ma, in base all'ipotesi sopra formulata, che sia bloccato il sistema politico quando vi si affaccia il terrorismo, si mette in luce la natura profonda del fenomeno terroristico, e cioè di essere contemporaneamente e coessenzialmente due cose diverse, perché da una parte nasce in una situazione di blocco, come unico strumento capace di forzarlo, cioè per ridar dinamicità <sup>6</sup> al sistema, ma dall'altra produce anti-corpi che lo rafforzano e consentono a quest'ultimo di sopravvivere. Involontariamente, il terrorismo indica a un sistema come difendersi; ma la sua funzione non può esser considerata (come potrebbe apparire da quel che ho appena detto) « provvidenziale » — come un male necessario — per la semplice ragione che non è detto che il sistema che sopravvive al terrorismo sia migliore di quello che lo aveva provocato (anche se il superamento è di per sé possibile), anche se qualcosa deve necessariamente « cambiare », perché altrimenti resterebbe bloccato e produrrebbe terrorismo senza fine. Il terrorismo è un nemico soggettivo, e oggettivamente un alleato del sistema politico che attacca.

In quale rapporto stiano terrorismo e capacità di governo dei sistemi politici è ora chiaro: la crisi della governabili-

<sup>6</sup> Chiamo con questo eufemismo ciò che è per i terroristi ben altro: il loro scopo è la rivoluzione, non la rivitalizzazione del sistema.

tà/ingovernabilità porta alcuni sistemi politici (e non tutti: se no, saremmo semplicemente nell'ambito dell'*ingovernabilità assoluta*) fino a una situazione di blocco, nel tentativo di rompere il quale si formano movimenti terroristici che — se non riescono immediatamente nel loro intento — sono destinati a ridar ossigeno, cioè vitalità al sistema stesso. Si tratta ora di chiarire perché certi sistemi che appartengono allo stesso genere di quelli che hanno avuto a che fare con il terrorismo ne siano esenti, o perché uno stesso sistema ne sia libero in certe sue fasi, e vittima in altre, il che consentirà anche di capire la logica genetica del movimento terroristico, che non è naturalmente quella di « curare » il sistema che combatte, ma di abbatterlo e di sostituirlo con un altro. Applicando il linguaggio della governabilità, il punto è dunque: posto che un sovraccarico di domande (o almeno un grande aumento di queste ultime) si verifichi realmente, come e/o in quale momento si produce il blocco? <sup>7</sup>.

In sintesi, il sovraccarico è lo « scarto tra domande e risposte » (Donolo, 1981, p. 99). Le domande che vengono elevate dai cittadini vertono sulla richiesta di maggior partecipazione e controllo, maggior sicurezza e garanzie sociali, ma possono essere anche più radicali e pretendere il mutamento del quadro politico globale e giungere fino a porre la questione della « rivoluzione » <sup>8</sup>. Le risposte dovrebbero conseguire dalla capacità del governo di interpretare il contenuto delle domande, ed elaborarle facendone oggetto di decisioni. La crisi sopraggiunge quando al crescere delle domande non soltanto non corrisponde la crescita dell'efficienza governativa, ma addirittura un suo peggioramento.

Quando si denuncia questo peggioramento se ne attribuisce la colpa al sovraccarico quantitativo di domande: si chiedono al governo più cose di quante ne può dare <sup>9</sup>. Ma il fatto non è piuttosto che talune domande riguardano beni (o valori) che il governo non può concedere senza negare se stesso? La redistribi-

<sup>7</sup> È ormai chiaro che il « blocco » non equivale alla morte del sistema, cioè a una ingovernabilità assoluta, che Offe definisce con una sintesi così brillante da nascondere la sua inverosimiglianza: « i sistemi sociali sono 'ingovernabili' quando attraverso le regole seguite dai loro membri si violano le leggi di funzionamento a cui *sono soggetti* i sistemi », Offe (1981, p. 125).

<sup>8</sup> Le virgolette stanno a far notare quanto la parola sia caduta in disuso, e quasi infastidisca usarla.

<sup>9</sup> Che questa sia la posizione prevalente mi par dimostrato dall'insistenza con cui gli studiosi della governabilità/ingovernabilità insistono sull'inflazione, cfr. per tutti Dahrendorf, 1980 .

buzione dei benefici sociali, o anche dei costi sociali, quando le società si fanno « stazionarie » (Daly, 1981), o addirittura a « somma zero » (Turow, 1980) è sempre negoziabile; ben diverso il problema quando la domanda è non negoziabile. Nel primo caso potremo parlare di *crisi* di un sistema politico; ma per descrivere il secondo è necessaria un'espressione più forte, il *blocco* del sistema, che sta a significare qualcosa di diverso e più intenso rispetto, ad esempio, ad una rottura di trattative, la quale può sempre riavviarsi, per far posto a un'impossibilità addirittura di instaurare un benché minimo dialogo tra le parti.

### *Il sistema bloccato*

Un sistema bloccato non muore: entra in una fase particolarmente critica, nella quale anche il governo è « bloccato », arroccato cioè nella difesa delle sue prerogative. Il « blocco » ha, quindi, due valenze: oggettivamente descrive situazioni di scontro che non hanno via d'uscita; soggettivamente la scelta difensiva che una delle due parti (o anche tutte e due) opera. In una situazione del primo tipo si trovava l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina alla fine degli anni Sessanta; in una del secondo tipo si trovavano contrapposti Stati Uniti e Unione Sovietica alla fine della seconda guerra mondiale. In un sistema bloccato almeno una delle due parti deve considerare la posta in gioco irrinunciabile (lo scontro deve vertere sui valori fondamentali): vita o morte, libertà o totalitarismo, democrazia o socialismo, e così via. Dunque, la non negoziabilità, accompagnata alla parità tra le parti, potrà dare vita a un compromesso dinamico (a una continua verifica dei margini di tenuta e quindi, inevitabilmente e insensibilmente, a una rinegoziazione continua), mentre la non negoziabilità, accompagnata a un'evidente sproporzione di forze, produce lo stallo, o meglio « blocca » le parti, precludendo loro ogni possibilità intermedia. In altri termini, l'assolutezza dei valori può esser limitata quando si intravedono margini di trattativa, che non esistono invece quando una delle due parti sia enormemente più forte dell'altra. In quest'ultima situazione si trovava l'OLP quando inaugurò la sua strategia basata sul terrorismo internazionale. Anche il terrorismo di stato è caratterizzato da questa sproporzione, a suo vantaggio, e si accompagna all'assolutezza dei valori che vuole imporre.



Struttura analoga ha la situazione nella quale si formano i movimenti terroristici all'interno degli stati democratico-borghesi contemporanei. Le due condizioni oggettive appena indicate (non negoziabilità; incomparabilità di forze) sono necessarie, ma tuttavia non ancora sufficienti: si ritrovano in moltissime congiunture storiche che non hanno dato vita a dinamiche terroristiche. La condizione « precipitante » (Crenshaw 1981, p. 381) è di tipo soggettivo e dipende dalla storia del particolare sistema nel quale si presenta. Le ragioni dei palestinesi esistevano ben prima degli anni Sessanta, ma soltanto il clima di trionfante decolonizzazione li convinse della possibilità di forzare il blocco. I terrorismi uruguaiano, italiano e tedesco si impongono come emergenze non in un clima di esasperata repressione, ma al contrario di avanzata della classe operaia, di grande mobilitazione sociale, a cui non corrisponde un'analoga evoluzione del sistema politico, della forma di governo.

Le teorie della governabilità/ingovernabilità — come abbiamo visto — denunciano il sovraccarico di domande. Riferito al caso italiano ecco quali effetti esso produce: « nella stagione conflittuale 1968-72 i sindacati annullano praticamente i vecchi termini delle relazioni industriali. Non sono rimessi in discussione solo i contenuti materiali, salariali, normativi della contrattazione del lavoro, ma le sue regole rispetto alle regole generali della politica ». Il sindacato « avanza domande sociali generali, domande di riforma di grande rilevanza politica (riforma del sistema ospedaliero, dell'economia abitativa, del sistema scolastico, dei trasporti, ecc.) » (Rusconi, 1981, p. 43)<sup>10</sup>. Non c'è bisogno di far notare che gli anni a cui si riferisce questa citazione sono proprio quegli stessi nei quali va formandosi il nucleo del successivo movimento terroristico in Italia! Anche se con qualche cautela Bolaffi individua in Germania un clima analogo: « La divaricazione crescente ha spinto al rinnovamento e ricompattamento del sistema politico; *Grosse Koalition* e fuga di frammenti impazziti e poi inferociti del movimento verso la lotta armata »; « in Germania, in fondo il terrorismo esplose su per giù in una situazione quasi analoga a quella italiana. C'era la grande coalizione e dopo il fermento di Dutschke si rivelava un fallimento l'ipotesi della lunga marcia nelle istituzioni da

<sup>10</sup> Una ricostruzione analoga a questa è quella di Boato (1980, p. 56), secondo il quale i movimenti emergenti « si sono trovati di fronte un 'muro' istituzionale, la chiusura sistematica di tutti gli spazi e gli sbocchi politici ».

parte del movimento extra-parlamentare » (Bolaffi, 1980, p. 7; p. 118). Ed ecco blocco e governabilità (sovraccarico) incontrarsi: ciò che vien posto al centro dell'analisi da coloro che convergono « attorno ad una interpretazione che vede il terrorismo come il frutto (o il sintomo) di uno scarto che si è prodotto fra tassi di incremento di domanda politica nel sociale e numero-qualità delle risposte da parte del sistema politico ... è la forma, le intenzioni, la capacità, le prestazioni del sistema politico » (Feltrin e Santi 1981, p. 54), il quale, infine, « non è più in grado di canalizzare le forme del conflitto finale entro risultati compatibili con la tollerabilità del sistema ai fini della riproduzione di rapporti sociali inalterati » (Stame, 1979, p. 23). Si avrebbe dunque, da una parte, « l'emergere di una domanda più forte di cambiamento » e, dall'altra, l'evidenza dell'impossibilità che questa domanda sia accolta, « malgrado la crescita della sinistra, i mutamenti della coscienza sociale generale » (Tronti, 1980, p. 125).

Così delineato il modello di interpretazione del « sistema bloccato », è possibile passare alle critiche che ha suscitato, le quali mettendo giustamente in rilievo certe manchevolezze di questa proposta, in realtà, consentono di chiarirla attraverso il nesso blocco-governabilità, che indubbiamente ne rappresenta uno sviluppo più comprensibile e anche più facilmente generalizzabile.

La principale obiezione mossa direttamente a quest'impostazione è stata presentata per primo da Caselli il quale osserva che l'idea del blocco appare, in teoria, applicabile solo all'Italia<sup>11</sup>, e in pratica neppure più a quest'ultima, dato « l'attivarsi del gruppo [B.R.] soprattutto in coincidenza con fatti politici di speciale rilievo per la società italiana, fatti che non possono agevolmente leggersi nel senso dell'immobilità del sistema, sembrando essi costituire — al contrario — segni di un processo certamente nuovo, quale il progressivo avvicinarsi all'area di governo del movimento operaio organizzato » (Caselli, 1979, p. 231). Dalla Chiesa ribadisce: « il terrorismo non nasce in una

<sup>11</sup> E secondo Ventura (1980, p. 126), invece, è applicabile, semmai, soltanto ad altri paesi. Leggo, quando il saggio è ormai in stampa, nell'appena uscito n. 4/1982 di « Laboratorio politico », che Bolaffi, in *Le « categorie politiche » del terrorismo: appunti di ricerca*, pp. 155-174, definisce il modello del sistema bloccato « frutto di un'immagine idilliaco-spontaneistica del sociale » (p. 171, nota 19). Indubbiamente, idillio e spontaneismo non sono merce per il nostro tempo: chi sa dove Bolaffi li ha trovati?

società bloccata ma, per l'appunto, in una società in forte movimento, all'interno, cioè, del ciclo di lotte più intenso ed esteso della storia repubblicana » (Dalla Chiesa, 1981, p. 66).

Un ridimensionamento del blocco è proposto da Tranfaglia, il quale ritiene che il terrorismo nasca « da un insieme di cause e circostanze legate alla storia italiana nel lungo periodo e all'incontro tra una certa tradizione dei movimenti rivoluzionari del XX secolo e le grandi aspettative del '68 », lasciando alla situazione di blocco la funzione di « elemento essenziale di catalizzazione della 'crisi da immobilizzo', dell'incapacità e assenza di volontà politica della classe dirigente di operare in senso riformatore » (Tranfaglia, 1981, pp. 517-18). Aggiunge Dalla Chiesa che « la teoria della società bloccata si limita a spiegare le condizioni in cui si allarga il consenso verso la scelta terroristica », ma non « le condizioni in cui questa nasce e si organizza » (Dalla Chiesa, 1981, p. 67).

Come si vede, le critiche sono sostanzialmente due. Contro la seconda, che fa del blocco una spiegazione valida solo per lo sfondo del terrorismo e non per la comprensione delle ragioni (cause) del singolo movimento, non c'è nulla da obiettare perché è vero che il modello del blocco individua solo le condizioni generali che consentono l'emergere del fenomeno terrorismo. Ma per un modello che si voglia comparativo e generale, questa indeterminatezza è necessaria, perché spetterà alle sue eventuali applicazioni di focalizzarlo sulle circostanze locali specifiche. Il primo tipo di osservazione, invece, è ad un tempo giusto e sbagliato. Ha ragione di descrivere la società nella quale compare il terrorismo come *dinamica* e quindi non bloccata; ma sbaglia nel ritenere che il modello del blocco ne sia inconsapevole, perché anzi — come del resto ho fatto osservare prima con l'esempio OLP (a proposito ho scelto un esempio non italiano) — una *mobilitazione* anomala è proprio la pre-condizione necessaria per il terrorismo.

La mobilitazione sociale — in senso molto generale — implica aumento di domande, richiesta di affermazione di nuovi valori, modificazione nella distribuzione dei ruoli di comando: istanze che, per quanto sempre presenti in una società allo stato latente e potenziale, acquistano in determinate circostanze una *intensità* eccezionale. Di fronte a questa situazione si trova il potere politico (il governo), il quale viene così investito da un carico di compiti — sia in termini quantitativi sia in termini di loro vastità e difficoltà — che può produrne il collasso, la crisi

di governabilità, dunque il blocco.

È giunto ora il momento di analizzare attentamente questa parola magica: il blocco. Il suo uso, intanto, è stato divulgato più di un decennio fa da M. Crozier con il titolo del suo libro *La société bloquée*, che è dedicato però al quadro di limitazioni burocratiche e paternalistiche di cui soffre la società francese attuale (Crozier, 1970, p. 7), mentre S. Hoffmann — che è l'autore al quale Crozier riconosce la paternità del termine (Crozier, 1970, p. 8) — definisce tale la società francese nell'età della Terza Repubblica, sulla base di tre caratteristiche fondamentali, e cioè: 1) una singolare mescolanza tra sistemi economici e sociali, con la compresenza di un modello feudale e di un modello industriale, tra i quali si formò un curioso equilibrio fondato sull'imperativo: né reazione né rivoluzione (Hoffmann 1963, pp. 17-22); 2) « La coesistenza di un autoritarismo limitato e di un'insurrezione latente contro l'autorità » (p. 23); 3) atomismo organizzativo e individualismo come corollario della frammentazione sociale (pp. 25-26). Visto in questi termini, il modello di Hoffmann riguarda tutt'un'altra problematica rispetto a quella del terrorismo. Ma è interessante anche ai nostri fini la formulazione del « paradosso dell'immobilità » che ne consegue: « il paradosso di questa sintesi [quella tra i tre fattori indicati] è che essa non poteva perpetuarsi che a patto che nessuna trasformazione profonda » si verificasse; se in quelle condizioni qualche grande difficoltà si fosse presentata (crisi economica, inflazione), la lotta tra i diversi gruppi sociali si sarebbe scatenata, e il sistema politico non sarebbe stato sufficientemente forte per risolvere tali problemi (Hoffmann, 1963, p. 36).

Su tutt'altro versante si colloca un altro, più noto, uso del « blocco » ed è quello gramsciano che considera come « blocco storico » una situazione storica complessiva (il « blocco industriale-agrario », ad esempio), all'interno della quale è possibile distinguere « da un lato, una struttura sociale — le classi — direttamente determinata dal rapporto delle forze produttive, e, dall'altro, una sovrastruttura ideologica e politica » (Portelli, 1973, p. XI); nelle parole di Gramsci: « la struttura e le superstrutture formano un 'blocco storico', cioè l'insieme complesso e discorde delle soprastrutture sono il riflesso dell'insieme dei rapporti sociali di produzione » (Gramsci, 1975, II, p. 1051).

Questi usi — così differenti — del « blocco » evocano, il

primo, l'aspetto descrittivo che fotografa un certo sistema e lo riscontra immobile; il secondo, invece, l'aspetto soggettivo costituito dal gruppo al potere (risultato o meno di un compromesso tra più gruppi) il quale « fa blocco » per restarvi. L'immobilità individuata da Hoffmann è in effetti il risultato di un equilibrio tra diverse tensioni: se una prende il sopravvento, non si produce direttamente un nuovo equilibrio, ma certamente il blocco al potere cercherà di restaurare il vecchio o di incarnare anche il nuovo.

La sequenza causale della formazione di un sistema bloccato che produce terrorismo per rimuovere il blocco e che invece lo consolida è la seguente:

1. In una società stabile si apre una fase di lotte sociali che pongono in questione alcuni pilastri degli esistenti rapporti di classe.

2. Le domande provenienti dal basso e rivolte al blocco di potere sono accolte quando radicate nel contesto socio-culturale (come succede in Italia con i referendum sul divorzio e sull'aborto), respinte quando chiedono il mutamento dei rapporti di potere (es.: il PCI esplicitamente al governo).

3. Lo stato di mobilitazione sociale che così si crea è naturalmente autorinforzantesi, in un periodo nel quale riesce a ottenere dei successi o almeno a mostrare la sua vastità (l'« autunno caldo »), suscitando una serie di crescenti aspettative da parte degli strati mobilitati.

4. La capacità di resistenza del governo ha dei limiti, validando i quali negherebbe se stesso (nel caso italiano, questi sono rappresentati dalla durata dell'egemonia democristiana). Se le domande sollevate intaccano questi limiti non gli resta che respingerle, *bloccando* la situazione e portando così lo scontro sul piano del confronto diretto: chi avrà più tenuta?

5. La frustrazione delle aspettative createsi produce riflusso e ritiro da parte dei meno motivati, ma esaspera i più politicizzati. In una cultura politica che non abbia nella sua tradizione il rifiuto assoluto della violenza, nella quale l'idea della conquista armata del potere sia pur stata affrontata (anche se nel passato), alla luce di una teoria della rivoluzione socialista, si affaccia conseguentemente una minoranza aggressiva che identifica nella pratica terroristica l'unica possibilità per rilanciare la lotta.

Dunque, l'incapacità/impossibilità del blocco storico di

trasformarsi <sup>12</sup> in presenza di un sovraccarico di domande, rende *ingovernabile* la situazione se non con il totale rifiuto di continuare a contrattare, o a mediare, con e tra le diverse richieste e tendenze. Si produce così quel blocco soggettivo e oggettivo che crea le condizioni ideali all'apparizione di movimenti terroristici. Il blocco delle aspettative di mutamento rende evidente l'impraticabilità della via riformistica (la trattativa continua), alla quale fa posto — se si vuol rivoluzionare la società — la pratica terroristica. Verificato che il nemico — il potere — è così forte, e che ha tanti alleati, la manovra avvolgente è irrealizzabile, e dovrà esser sostituita dallo scontro militare frontale.

Ma chi ha permesso di innescare il motore di una macchina così perversa? La condizione sarà la sclerotizzazione (crisi organica) <sup>13</sup> del blocco storico che si ritiene invincibile, e che per perpetuarsi lascia metodicamente cadere le domande di innovazione; la condizione soggettiva (storica) sarà data dall'esistenza di forze ideologicamente ambigue o fragili. Posto che tanti desiderino vivere in una società effettivamente socialista (non « reale » dunque, finora), e verificato che la transizione pacifica non accresce la sua credibilità, alcuni interpreteranno l'età nella quale vivono come una fase di attesa, ma alcuni altri cercheranno volontaristicamente di forzare la situazione facendo maturare i tempi per la rivoluzione.

In undici anni il terrorismo di sinistra in Italia ha compiuto 2002 attentati e almeno 119 sono state le sue vittime (Galleni, 1981, tav. 221; tav. 3). Tali risultati non possono discendere dalla soggettività di pochi esaltati — per troppa dimostrazione di forze — né da oscure trame — per troppa capacità di durata — né dalla pura disgregazione di una società — per troppa coerenza d'azione. Un fenomeno di queste dimensioni deve avere più profonde radici.

### *Terrorismo e sistemi politici*

In un sistema sovraccarico — a quale titolo che sia — si determina una situazione di *crisi* prodotta dalla discrepanza tra

<sup>12</sup> È forse questa la premonizione di una sua « crisi organica », cioè della « rottura del nesso organico tra la struttura e la sovrastruttura » (Portelli, 1972, p. 134)?

<sup>13</sup> « La crisi consiste appunto nel fatto che il vecchio muore e il nuovo non nasce », Gramsci (1975, I, p. 311).



il contenuto delle domande e la portata delle risposte. Le domande avanzano una richiesta di mutamento; le risposte mirano alla conservazione. Quanto più netta la dissonanza tra domande e risposte, tanto più grave la crisi. Le domande possono variare per quantità di richiedenti e per intensità della richiesta. Il governo (o più in generale: il destinatario delle domande) baderà alla loro compatibilità con la struttura data del sistema, e alla forza con cui vengono presentate (da tanti o da pochi). Si delinea così una serie di possibili sbocchi. Quando le domande avanzate sono poche e presentate in modo giudicato compatibile con la « tenuta » del sistema da parte del governo, il contenuto del rapporto sarà: *conservazione*. Se le domande salgono di tono ma sono ancora compatibili, il governo imbocca la via delle *riforme*. La differenza tra questi primi due casi consiste nel fatto che, mentre le domande sono ugualmente accolte, il loro diverso contenuto fa sì che mutino le conseguenze passando dall'immobilità del primo caso a un'effettiva politica di innovazione nel secondo. Situazioni radicalmente diverse si presentano quando — al variare di intensità delle domande (come nei primi due casi) — la risposta governativa sia sempre negativa, in base al giudizio che accoglierle equivarrebbe alla propria negazione, alla distruzione del sistema così com'è. Il caso estremo è quello in cui un alto livello di domande viene giudicato incompatibile: ne risulta inevitabilmente la crisi globale, la *rivoluzione* in un sistema politico interno, la *guerra* nel sistema politico internazionale. L'ultimo caso (che è quello che ci riguarda più da vicino) è quello in cui a una bassa intensità di

TAB. 1. *Gli sbocchi della crisi politica (Sovraccarico di domande).*

Intensità delle domande <sup>14</sup>	Risposte	
	Compatibili	Incompatibili
Alta	Riforme	Rivoluzione/ Guerra
Bassa	Conservazione	Terrorismo

<sup>14</sup> Ho distinto le domande soltanto in termini di loro *alta* o *bassa* quantità, non perché il loro contenuto specifico sia irrilevante, ma in base alla presunzione, probabilisticamente più che accettabile, che quanto più radicale è la domanda, quanto più *bassa* sia la quantità di persone disposte a sostenerla.

domande (il cui contenuto naturalmente può essere molto radicale) fa fronte un giudizio di inaccettabilità da parte del governo; si viene così a creare una situazione di stallo, di immobilità: è sì vero, da un lato, che soltanto una minoranza avanza determinate domande, ma può verificarsi anche, dall'altro, che il solo presentarle pubblicamente sia inaccettabile per il governo. A sua volta, l'incompatibilità è assoluta e immodificabile, ma l'azione del governo per far tacere queste domande è estremamente difficile: non può, in primo luogo, riconoscere come contro parte politica chi lo vuol unicamente distruggere; non può neppure accogliere alcune delle sue istanze. A questa situazione si può ben assegnare la qualifica di « bloccata »; la crisi in un sistema bloccato prende le vesti del *terrorismo*.

Ciò che differenzia quest'ultima combinazione — bassa quantità di portatori di domande molto radicali — dalle altre tre è che in queste ultime il sistema politico produce pur sempre una decisione: accoglie, « routinizzandole », le domande più innocue; si mobilita fino al suo limite di tenuta quando accoglie richieste effettivamente riformatrici. Più speciale — e raro — il caso dell'incontro/scontro tra alto livello di domande e inaccettabilità da parte del governo (o: incompatibilità con la natura del sistema politico esistente) da cui discende — non essendo riducibile il livello qualitativo e quantitativo che la domanda ha raggiunto — lo scontro finale: la rivoluzione, la guerra. Per chiarire la differenza tra questo caso e quello del blocco (che sono apparentati dal rigetto assoluto delle domande), basta ricordare che la fase terroristica del populismo russo era effettivamente il risultato dell'azione di piccoli gruppi di intellettuali incapaci di guidare la lotta di classe, e che invece il movimento che portò alla rivoluzione del 1917 era ben diversamente radicato nelle masse.

Nel caso del sistema bloccato, o terroristico, la situazione di stallo è bilaterale: è vero che i contestatori dell'ordine — essendo pochi e non riuscendo ad allargare la loro area di consenso — non possono sperare di vincere; ma dall'altra parte il governo al potere non ha alternative politiche alla repressione. Proprio su questa constatazione si direbbe che alcune delle più significative azioni terroristiche italiane del 1981 si siano fondate: il rapimento allo scopo di trattare la liberazione dell'ostaggio cercava di attirare il governo sul piano della trattativa politica facendolo uscire dall'incondizionatezza della pura repressione.

In questo modo emerge anche un'altra constatazione: la ragione profonda del fallimento della strategia terroristica sta nella sua assoluta impossibilità di trasformare la violenza in fatto politico. Ma si mette in evidenza anche un'altra conseguenza: il sistema politico che convive con il terrorismo non può essere « innocente »: il paradosso dell'immobilità prima ricordato (Hoffmann) non caratterizza tutti i governi, tutti i blocchi storici; ma soltanto quelli che si rivelano incapaci di affrontare il problema centrale di qualsiasi società: il mutamento sociale. Non si può qui aprire questo importantissimo capitolo; ma sarà facile per chiunque constatare che nessun sistema politico impegnato in una effettiva politica di riforme (una delle condizioni del mutamento) si è mai contemporaneamente trovato ad affrontare il terrorismo rivoluzionario, ma al contrario, e semmai, quello di destra, reazionario e conservatore.

Il sistema internazionale — in ciascuna delle sue formazioni storiche — è per natura più facilmente o probabilmente bloccato che non il sistema politico interno; le « riforme » vi sono praticamente impossibili, o imprevedute dalle regole del gioco; la rivoluzione si trasforma in guerra. Ma non appena si osservi che il cosiddetto « equilibrio del terrore » — con la lucida e volontaria imposizione di un ordine internazionale fondato sulla minaccia dell'olocausto — è una soluzione politica che respinge qualsiasi domanda di mutamento, si potrà constatare che tutti i sistemi, sia interni, sia internazionali, possono conoscere fasi di *blocco*; che sia gli uni sia gli altri incontrano periodicamente crisi di governabilità, prodotte dalle domande di mutamento, alle quali i diversi governi — in ciascun ambito con peculiari caratteristiche — reagiscono diffondendo il panico dell'ingovernabilità: la minaccia del caos. Più vistosa è l'efficacia di questa tecnica nell'ambito internazionale — dotato di armi più terrificanti — come si può verificare ogni qual volta una crisi internazionale (un aumento della tensione) sfocia in un rilancio delle trattative per il controllo degli armamenti; ma le crisi di governo, i rimpasti, la rotazione nelle cariche, le formule di governo offrono lo spunto per delineare l'analogia interna.

Ma il *blocco* — sia interno sia internazionale — ha un effetto ancora: in nessun caso aiuterà le forze favorevoli al mutamento; l'emergenza, la straordinaria amministrazione sono efficacissimi strumenti di controllo sociale, nello stato e tra gli stati.

*Conclusione: dopo il terrorismo*

Cosa succede, infine, in un sistema (interno o internazionale), quando una fase terroristica si esaurisce? Dall'impostazione che ho dato al rapporto tra terrorismo e governabilità — l'apparizione del terrorismo è la conseguenza dell'entrata in crisi del sistema politico — dovrebbe discendere che il declino del terrorismo è prodotto dalla fine delle difficoltà nel governo del sistema. Una conclusione così ottimistica non può però esser accettata da chi, ad esempio, rifletta sul declino del terrorismo italiano: non può esser stato il gioco delle formule nelle coalizioni di governo a sconfiggerlo, quanto piuttosto l'impossibilità congenita in una strategia come quella terroristica a dominare continuativamente la scena politica (il terrorismo è un comportamento eccezionale, non può diventare un'abitudine). Ma accanto a questa ragione strutturale<sup>15</sup> ne affiorerà certamente anche un'altra a decretare le periodiche sconfitte del terrorismo, senza che per questo si possa parlar di vittoria della sua controparte, cioè del sistema politico, e questa è rappresentata dalla forza stessa che il blocco sprigiona, cioè dalla sua « solidità ». Quello tra governabilità e terrorismo non è un gioco a somma zero — tutto quel che perde l'uno, l'altro vince — perché l'uscita dalla fase terroristica non è garanzia di ritrovata funzionalità di governo.

Ma è possibile che dopo un'esperienza così sconvolgente il sistema politico che l'ha fatta riprenda a vivere come prima? Posto che il terrorismo venga debellato e che, una volta esorcizzato, abbandoni il corpo in cui si era introdotto, in quali condizioni lascerà quest'ultimo? Si ritroverà fiaccato, indebolito, e quindi più facilmente esposto ad altri attacchi oppure — come vaccinato — ne sarà irrobustito e rafforzato? A questi interrogativi non ci si è ancora rivolti forse con sufficiente attenzione; essi toccano inoltre la sfera del giudizio ideologico, il che ne complica l'esplicitazione. Si potrebbe, ad esempio, provare a confrontare il grado di libertà politica e civile esistente in un sistema politico dopo il terrorismo con quello di cui il sistema

<sup>15</sup> Che vale però soltanto per il terrorismo rivoluzionario, secondo la delimitazione ricordata all'inizio; nel caso del terrorismo di stato, infatti, si verifica proprio il contrario: il « regime del terrore » è continuativo e può reggere per anni. Non sto, inoltre, qui a ripetere le ragioni di tipo ideologico che giustificano il rifiuto del terrorismo in quanto inadatto rispetto allo scopo, e sulle quali si è frequentemente soffermata la tradizione marxista.

godeva prima. Non manca chi, nel caso del terrorismo tedesco e per quanto limitata nel tempo sia stata la sua incidenza, ritiene che le limitazioni alle libertà individuali decise nella Germania federale alcuni anni or sono abbiano reso più illiberale quello stato. Ma come giudicare un paese come l'Italia, che ha conosciuto più terrorismo e meno restrizioni? L'effetto forse più vistoso in Italia ha riguardato, piuttosto che la legislazione sull'ordine pubblico, quella penale (specialmente con le norme riguardanti la dissociazione dai movimenti terroristici e la collaborazione con le forze repressive). Ma difficile sarebbe sostenere che queste innovazioni — per quanto certamente dovute al terrorismo — hanno mutato la natura del regime politico italiano, e addirittura impossibile dedurne che esse hanno « sbloccato » il sistema restituendogli funzionalità.

Il reciproco dell'ipotesi che ho sostenuto — e cioè che le difficoltà nel governo di un sistema possano essere la causa dell'apparizione di movimenti terroristici — non trova verifica: il risultato dell'aver sconfitto il terrorismo potrà non consistere in altro che nel rafforzamento del blocco che gli ha resistito. Ma un secondo — molto più impressionante — risultato sarà rappresentato dalla constatazione che, se il terrorismo non incide in modo più significativo, ciò vuol dire che è stato *inutile*, che il dolore, le lacrime, la lotta politica che ha portato con sé non sono serviti a nulla. Il risultato del gioco è addirittura una somma negativa: hanno perso i terroristi, ma anche il blocco di potere che li ha combattuti. Certo questa è una fase sulla quale non si è ancora maturata sufficiente esperienza; dai pochi casi a disposizione (come il populismo russo o il movimento tupamaro in Uruguay) non è possibile trarre alcuna generalizzazione. Maggior esperienza proviene forse dal sistema internazionale contemporaneo, con il suo continuo alternarsi di crisi e di distensione, da cui parrebbe potersi dedurre — come del resto argomentano tutti coloro che si rifanno al concetto di « diffusione di potenza » (Santoro, 1981) — che le strutture di autorità emerse alla fine della seconda guerra mondiale si stiano progressivamente deteriorando, tanto da suggerire che a questo contesto (e, dunque, anche a quello dello stato?) sia applicabile la definizione gramsciana della « crisi di autorità », che si produce quando « una classe dominante ha perduto il consenso, cioè non è più 'dirigente', ma unicamente 'dominante', detentrica della pura forza coercitiva » (Gramsci, 1975, I, p. 311).

Che proprio in questo frangente il sistema internazionale —

solitamente giudicato tanto più arretrato di quelli interni — debba malauguratamente rivelarsi anticipatore?

## Bibliografia

- Y. Alexander (a cura di) (1976), *International Terrorism*, New York, Praeger.
- Y. Alexander e S. Finger (a cura di) (1977), *Terrorism: Interdisciplinary Perspectives*, New York, John Jay Press.
- Y. Alexander, D. Carlton, P. Wilkinson (a cura di) (1979), *Terrorism: Theory and Practice*, Boulder, Westview.
- G. Amato (1977), *Terrorismo: un esame di coscienza per la sinistra*, in « Mondoperaio », n. 12.
- G. Amato (1980), si veda Mahler (1980).
- D. Bell (1973), *The Coming Age of Post-Industrial Society*, New York, Basic Books.
- M. Boato (1980), *Terrorismo, stato, antagonismo sociale*, in R. Alquati e altri, *Terrorismo: verso la seconda repubblica?*, Torino, Stampatori, pp. 46-59.
- A. Bolaffi (1980), si veda Mahler (1980).
- L. Bonanate (1976), *Terrorismo politico*, in *Dizionario di politica*, a cura di N. Bobbio e N. Matteucci, Torino, UTET.
- L. Bonanate (1978), *Il teorema del terrorismo*, « il Mulino », XXVII, pp. 574-95.
- L. Bonanate (1979a), *Dimensioni del terrorismo politico*, in *Dimensioni del terrorismo politico*, a cura di L. Bonanate, Milano, Angeli, pp. 99-179.
- L. Bonanate (1979b), *Some Unanticipated Consequences of Terrorism*, in « Journal of Peace Research », XVI, pp. 197-211.
- M. Cacciari (1980), *Per una de-costruzione dell'immagine monolitica del terrorismo*, in R. Alquati e altri, *Terrorismo: verso la seconda repubblica?*, Torino, Stampatori, pp. 60-83.
- G. Caselli (1979), *Criminalità politica organizzata e problemi della risposta dello stato*, in *La violenza interpretata*, a cura di R. Villa, Bologna, Il Mulino, pp. 227-56.
- M. Crenshaw (1981), *The Causes of Terrorism*, in « Comparative Politics », XIII, pp. 379-99.
- M. Crozier (1970), *La société bloquée*, Parigi, Seuil.
- M. Crozier, S.P. Huntington, J. Watanuki (1975), *La crisi della democrazia*, Milano, Angeli.
- R. Dahrendorf (1980), *Effectiveness and Legitimacy: on the 'Governability' of Democracies*, in « The Political Quarterly », LI, pp. 393-410.
- R. Dahrendorf (1981), *La libertà che cambia*, Bari, Laterza.
- N. dalla Chiesa (1981), *Del sessantotto e del terrorismo: cultura e politica tra continuità e rottura*, in « il Mulino », XXX, pp. 53-94.
- H. Daly (1981), *Lo stato stazionario*, Firenze, Sansoni.
- C. Donolo (1981), *Ingovernabilità*, in « Laboratorio politico », n. 1, pp. 93-108.



- C. Donolo e F. Fichera (1981), *Il governo debole*, Bari, De Donato.
- H. Eckstein (1980), *Theoretical Approaches to Explaining Collective Political Violence*, in *Handbook of Political Conflict*, a cura di T.R. Gurr, New York, Free Press, pp. 135-66.
- P. Feltrin e E. Santi (1981), *Il terrorismo di sinistra: le interpretazioni*, in « Progetto », I, pp. 48-55.
- M. Galleni (a cura di) (1981), *Rapporto sul terrorismo*, Milano, Rizzoli.
- L. Gallino (1981), *Perché l'Italia è ingovernabile*, in « Mondoperaio », n. 11, pp. 101-108.
- A. Gramsci (1975), *Quaderni dal carcere*, Torino, Einaudi.
- T.R. Gurr (1979), *Some Characteristics of Political Terrorism in the 1960s*, in *The Politics of Terrorism*, a cura di M. Stohl, New York, Dekker, pp. 23-49.
- S. Hoffmann (1963), *Paradoxes de la communauté politique française*, in S. Hoffmann e altri, *A la recherche de la France*, Paris, Seuil, pp. 13-138.
- A. King (1975), *Overload: Problems of Governing in the 1970s*, in « Political Studies », XXIII, pp. 284-96.
- J.F. Kirkham, S.G. Levy, W.J. Crotty (a cura di) (1969), *Assassination and Political Violence*, Washington, Government Printing Office.
- W. Laqueur (1978), *Storia del terrorismo*, Milano, Rizzoli.
- C. Lasch (1972), *Toward a Theory of Post-Industrial Society*, in *Politics in the Post-Welfare State*, a cura di M.D. Hancock e G. Sjöberg, New York, Columbia University Press.
- R. Lilienfeld (1978), *The Rise of Systems Theory*, New York, Wiley.
- H. Mahler (1980), *Per la critica del terrorismo*, e saggi di G. Amato, A. Bolaffi, S. Rodotà, M. Tronti, in *Sinistra italiana e terrorismo*, Bari, De Donato.
- M. I. Midlarski, M. Crenshaw, F. Yoshida (1980), *Why Violence Spread*, in « International Studies Quarterly », XXIV, pp. 262-98.
- C. Offe (1981), « Ingovernabilità ». *Sulla necessità di teorie conservatrici della crisi*, in C. Donolo e F. Fichera (1981), pp. 107-28.
- C. Offe, F. Naschold, A. Bolaffi (1981), *Governo, società complessa, forma democratica*, in « Laboratorio politico », I, pp. 150-60.
- H. Portelli (1973), *Gramsci e il blocco storico*, Bari, Laterza.
- S. Rodotà (1981), *La categoria 'governo'*, in « Laboratorio politico », I, pp. 69-92.
- R. Rose (1975), *Overloaded Government: the Problem Outlined*, in « European Studies Newsletter », V.
- R. Rose (1980), *The Nature of the Challenge*, in *Challenge to Governance*, a cura di R. Rose, Beverly Hills, Sage, pp. 5-28.
- G.E. Rusconi (1981), *L'Italia è un sistema eccentrico*, in *Governare la democrazia*, a cura di S. Belligni, Milano, Angeli, pp. 35-47.
- C.M. Santoro (1981), *Sistema bipolare e diffusione di potenza*, in « Politica internazionale », n. 4/5, pp. 82-98.
- F. Stame (1979), *Terrorismo e crisi dello stato*, in *La violenza e la politica*, a cura di L. Manconi, Roma, Savelli.
- H.R. Targ (1979), *Societal Structure and Revolutionary Terrorism*, in *The Politics of Terrorism*, a cura di M. Stohl, New York, Dekker,

pp. 119-43.

N. Tranfaglia (1981), *La crisi italiana e il problema storico del terrorismo*, in M. Galleni (1981), pp. 477-544.

M. Tronti (1980), si veda Mahler (1980).

L.C. Thurow (1981), *La società a somma zero*, Bologna, Il Mulino.

G. Urbani (1971), *L'analisi del sistema politico*, Bologna, Il Mulino.

A. Ventura (1980), *Il problema storico del terrorismo*, in « Rivista storica italiana », XLII, n. 1, pp. 125-51.

P. Wilkinson (1974), *Political Terrorism*, London, Macmillan.

P. Wilkinson (1977), *Terrorism and the Liberal State*, London, Macmillan.

D. Zolo (1982), *Complessità e democrazia*, in « Problemi della transizione », n. 9, pp. 149-59.