

Pietro Grilli di Cortona,
Orazio Lanza, Barbara Pisciotta, Luca Germano

CAPIRE LA POLITICA

Terza edizione



www.utetuniversita.it

Proprietà letteraria riservata
© 2020 De Agostini Scuola SpA – Novara
3ª edizione: marzo 2020
Printed in Italy

In copertina © iStock
Grafico: Marco Satta
Art Director: Carla Nadia Maestri

Tutti i diritti riservati. Nessuna parte del materiale protetto da questo copyright potrà essere riprodotta in alcuna forma senza l'autorizzazione scritta dell'Editore.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni ad uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume/fascicolo, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano – e-mail: autorizzazioni@clearedi.org.

Stampa: Stampatre – Torino

Ristampe: 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9

Anno: 2020 2021 2022 2023 2024

Indice

IX *Premessa alla nuova edizione*

XI *L'Editore ringrazia*

3 CAPITOLO PRIMO – La politica. Dimensione interna e dimensione internazionale

3 1.1 Spiegare la politica

5 1.2 Autonomia

8 1.3 Essenza

11 1.4 Politica e potere

14 1.5 Differenze tra politica interna e politica internazionale

17 1.6 Alla ricerca di una definizione comune

19 1.7 Interazioni tra politica interna e politica internazionale

21 1.8 L'influenza della dimensione internazionale sulla dimensione interna

25 1.9 L'influenza della dimensione interna sulla dimensione internazionale

31 CAPITOLO SECONDO – Metodologia della ricerca politica

31 2.1 Le premesse

32 2.2 Il comportamentismo e dopo

36 2.3 L'importanza del metodo e l'influenza dei valori

39 2.4 Linguaggio e concetti: la scala di astrazione

41 2.5 Operazionalizzazione e classificazione dei concetti

44 2.6 Elaborazione delle ipotesi

45 2.7 Controllo delle ipotesi: metodo sperimentale, statistico, comparato e storico

48 2.8 Il metodo comparato

53 2.9 Le teorie scientifiche e i livelli di analisi

59 CAPITOLO TERZO – Le dimensioni territoriali della politica. Lo Stato tra frammentazione nazionale e integrazione regionale

59 3.1 Il concetto di *polity*

59 3.2 Fra Stato e sistema politico

64 3.3 Perché si affermano gli Stati?

67 3.4 Le differenze tra gli Stati

- 73 3.5 Sfide, trasformazioni e fallimenti degli Stati
77 3.6 La sfida sovranazionale: il processo di integrazione europea
80 3.7 Istituzioni e politiche europee: aspetti basilari
87 3.8 La sfida locale: decentramento e frammentazione
 3.8.1 *Rapporti intergovernativi, p. 87* – 3.8.2 *Il conflitto fra governi centrali e locali e il decentramento, p. 91*
- 95 CAPITOLO QUARTO – I regimi non democratici
- 95 4.1 Premessa
95 4.2 Gli autoritarismi
 4.2.1 *La definizione di Linz, p. 95* – 4.2.2 *Le dimensioni strutturali degli autoritarismi, p. 98* – 4.2.3 *Come distinguere tra gli autoritarismi, p. 100*
103 4.3 I totalitarismi
 4.3.1 *La definizione, p. 103* – 4.3.2 *Totalitarismo e fascismo, p. 105*
108 4.4 Totalitarismo e post-stalinismo: i regimi post-totalitari
113 4.5 I regimi sultanistici
114 4.6 I regimi ibridi
- 121 CAPITOLO QUINTO – Democrazie e democratizzazioni
- 121 5.1 Democrazia e democrazie
125 5.2 Le tre ondate di democratizzazioni
130 5.3 Fasi e sequenze della democratizzazione
138 5.4 Spiegare la democrazia: condizioni storiche e formazione dello Stato
143 5.5 Sviluppo socio-economico e democrazia
148 5.6 I fattori internazionali e l'esportazione della democrazia
152 5.7 Le democrazie, come sono oggi
 5.7.1 *Micro e macro, p. 152* – 5.7.2 *Democrazie consensuali e democrazie maggioritarie, p. 154*
- 157 CAPITOLO SESTO – Partiti e sistemi partitici
- 157 6.1 Premessa
158 6.2 Cos'è un partito politico
159 6.3 Come nascono i partiti: approccio strutturale
161 6.4 Come nascono i partiti: approccio genetico
166 6.5 Come sono organizzati i partiti
169 6.6 Come sono cambiati i partiti
176 6.7 A cosa servono i partiti
180 6.8 I sistemi partitici: aspetti generali
182 6.9 Formato e meccanica: il contributo di Giovanni Sartori
186 6.10 Una ricostruzione del dibattito successivo

189 CAPITOLO SETTIMO – I gruppi di interesse

189 7.1 Premessa

190 7.2 Gruppi, interessi, pressione, lobby: le definizioni

191 7.3 Gruppi di interesse, partiti e loro funzioni nel sistema politico

193 7.4 I movimenti sociali

195 7.5 Tipologia dei gruppi di interesse

196 7.6 Teorie della politica dei gruppi

7.6.1 *Pluralismo*, p. 197 – 7.6.2 *Critiche al pluralismo*, p. 198 – 7.6.3 *Il neo-corporativismo*, p. 200

202 7.7 Accesso alle arene decisionali e influenza

7.7.1 *Fattori che favoriscono lo sviluppo e l'azione dei gruppi*, p. 203 – 7.7.2 *Modalità d'azione dei gruppi: «lobbying», status interno/esterno, risorse*, p. 204 – 7.7.3 *I canali di accesso al sistema politico*, p. 208 – 7.7.4 *Efficacia dell'azione dei gruppi e squilibrio nell'influenza*, p. 213

214 7.8 Gruppi di interesse e democrazia

217 CAPITOLO OTTAVO – Democrazie, elezioni, sistemi elettorali

217 8.1 Elezioni ed elezioni democratiche

223 8.2 Sistemi e formule elettorali

228 8.3 Democrazie e scelta delle cariche monarchiche

232 8.4 L'elezione dei parlamenti

8.4.1 *I sistemi maggioritari*, p. 234 – 8.4.2 *I sistemi proporzionali*, p. 241 – 8.4.3 *I sistemi elettorali misti*, p. 251

255 8.5 Sugli «effetti» dei sistemi elettorali sui sistemi di partito: cenni

261 CAPITOLO NONO – Parlamenti, governi, ingegneria costituzionale

261 9.1 I parlamenti

9.1.1 *Parlamento e parlamenti democratici*, p. 261 – 9.1.2 *Dimensione dei parlamenti, monocameralismi, bicameralismi*, p. 265 – 9.1.3 *Le funzioni dei parlamenti*, p. 270

273 9.2 Il governo: il termine, la funzione, l'istituzione

276 9.3 Le forme di governo

280 9.4 Il parlamentarismo

9.4.1 *Tipi di parlamentarismo*, p. 281 – 9.4.2 *Incidenza delle variabili di tipo giuridico-formale*, p. 284 – 9.4.3 *Incidenza delle variabili di tipo contestuale*, p. 287

288 9.5 Il presidenzialismo

9.5.1 *Incidenza delle variabili di tipo giuridico-formale*, p. 290 – 9.5.2 *Incidenza delle variabili di tipo contestuale*, p. 294

296 9.6 Il semipresidenzialismo

9.6.1 *Incidenza delle variabili di tipo giuridico-formale*, p. 297 – 9.6.2 *Incidenza delle variabili di tipo contestuale*, p. 301

303 CAPITOLO DECIMO – Burocrazia e amministrazione pubblica

- 303 10.1 Introduzione
- 304 10.2 Il concetto di burocrazia
- 307 10.3 Le funzioni della burocrazia
- 311 10.4 Organizzazione e struttura
- 314 10.5 Il personale
- 317 10.6 I processi
- 318 10.7 Politica e Amministrazione
- 327 10.8 «New public management» e oltre
- 329 10.9 Quali evoluzioni?

331 CAPITOLO UNDICESIMO – Politiche pubbliche e processo decisionale

- 331 11.1 Politica, politiche e processo decisionale
- 332 11.2 Cos'è una politica pubblica?
- 334 11.3 Il processo di produzione delle politiche pubbliche
 - 11.3.1 *Gli attori del «policy making», p. 334* – 11.3.2 *Le fasi del ciclo di «policy», p. 338*
- 353 11.4 Fattori internazionali e processo di «policy making»
- 357 11.6 Conclusione

- 359 *Riferimenti bibliografici*
- 397 *Indice dei nomi*

Premessa alla nuova edizione

Questa terza edizione del manuale propone aggiornamenti e modifiche sostanziali a quelle che l'hanno preceduta. Innanzitutto, i vari capitoli sono stati aggiornati e, quasi tutti, sensibilmente snelliti, anche nel numero di pagine. In particolare, al fine di migliorarne la leggibilità e la funzionalità didattica, l'intero volume è stato rivisitato eliminando il precedente capitolo sesto su *élite e classi politiche* e alcuni box, che abbiamo considerato eccessivamente tecnici, recuperando, in qualche caso, nel testo parte del loro contenuto.

In secondo luogo, abbiamo deciso di rivedere completamente la successione degli argomenti nel capitolo secondo, sulla *Metodologia della ricerca politica*, e di integrare alcuni paragrafi (2.3, 2.6, 2.7 e 2.8), affinché risultassero più chiari e maggiormente comprensibili ai non addetti ai lavori i passaggi fondamentali che uno studioso dei fenomeni politici deve compiere per far sì che la sua analisi possa essere considerata scientifica: 1) l'interesse per un oggetto di ricerca; 2) la rilevanza del tema; 3) la conoscenza della letteratura; 4) la formulazione dei concetti; 5) l'elaborazione delle ipotesi; 6) il controllo empirico.

Inoltre, è stato modificato l'impianto concettuale del capitolo su *Le dimensioni territoriali della politica* con l'obiettivo di approfondire (par. 3.1 e 3.8) e sottolineare l'impatto dei livelli di analisi sulla delimitazione del potere a livello statale, sovrastatale (Unione Europea) e sub-statale (comunità locali).

Tali modifiche hanno comportato alcuni cambiamenti nella ripartizione del lavoro: Luca Germano ha scritto i capp. 7, 10 e 11; Pietro Grilli di Cortona i capp. 2, 4 e 5; Orazio Lanza i capp. 8 e 9; Barbara Pisciotta i capp. 1 e 6, la parte sui livelli di analisi e le integrazioni del cap. 2. Il terzo capitolo è il risultato di una collaborazione a sei mani che ha mantenuto i paragrafi centrali di Pietro Grilli di Cortona (3.2, 3.3, 3.4 e 3.5) e i relativi box, compreso il box 3.3, ai quali sono stati aggiunti i par. 3.1, 3.6 e 3.7 e i relativi box scritti da Barbara Pisciotta e il par. 3.8 scritto da Luca Germano.

Concludiamo anche questa premessa con un pensiero e la dedica del volume a colui che è stato e rimane l'Architetto, il Direttore dei lavori e l'Esecutore principale di questo lavoro: Pietro Grilli di Cortona, nostro maestro, collega e amico, sempre presente nella nostra mente e nei nostri cuori.

L'Editore ringrazia

Riccardo Cavallo, *Università degli Studi della Tuscia*
Giulio Citroni, *Università degli Studi della Calabria*
Nicolò Conti, *Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza*
Maurizio Cotta, *Università degli Studi di Siena*
Giuseppe Ieraci, *Università degli Studi di Trieste*
Daniela Irrera, *Università degli Studi di Catania*
Andrea Locatelli, *Università Cattolica del Sacro Cuore*
Fabrizio Tonello, *Università degli Studi di Padova*

I loro preziosi consigli hanno contribuito alla realizzazione della terza edizione di *Capire la politica*.

L'editore ringrazia inoltre i docenti che hanno partecipato, con i loro consigli, alla realizzazione della prima edizione:

Francesco Battezzozzore, *Università degli Studi di Pavia*
Marco Cilento, *Sapienza – Università di Roma*
Raffaele De Mucci, *Luiss Università Guido Carli*
Roberto Di Quirico, *Università degli Studi di Cagliari*
Massimo Morisi, *Università degli Studi di Firenze*
Luca Ozzano, *Università degli Studi di Torino*
Stefania Panebianco, *Università degli Studi di Catania*
Sorina Cristina Soare, *Università degli Studi di Firenze*

Capire la politica

A Pietro Grilli di Cortona, in memoria

La politica

Dimensione interna e dimensione internazionale

CAPITOLO PRIMO

1.1 Spiegare la politica

Nel lessico comune il termine «politica» ricorre generalmente per indicare, talvolta in senso dispregiativo, un insieme di soggetti (*i politici*) che gode di una posizione privilegiata rispetto agli altri individui, nonché una serie di azioni, decisioni, punti di vista che configura il contesto specifico (*la politica*) nel quale si muovono sia coloro che ne sono responsabili, sia coloro che ne subiscono le conseguenze. Nel linguaggio scientifico, al contrario, il termine «politica» assume un connotato neutrale. Designa un oggetto d'indagine e viene spesso accompagnato da aggettivi che ne precisano e, al tempo stesso, ne delimitano il significato: politica interna, politica estera, politica comparata, politica locale, politica internazionale.

La diversità di prospettive e di spessore non presuppone necessariamente due ambiti separati e contrapposti, definiti dal bagaglio culturale di chi pronuncia il termine. Realtà quotidiana e scienza parlano lingue diverse, si evolvono con tempi propri (la prima è sempre più veloce della seconda), utilizzano strumenti differenti ma restano indissolubilmente collegate. Anche quando la scienza rimane tale, rinunciando a migliorare la realtà e a prevederla, deve tuttavia *spiegarla* (Panebianco, 1989).

Il ricorso ai metodi di controllo empirico, che impone allo scienziato politico l'obbligo di sottoporre alla prova dei fatti le teorie, costituisce un importante spartiacque tra ciò che rappresenta uno studio scientifico sui fenomeni politici e ciò che invece è il risultato di commenti, opinioni, interpretazioni degli avvenimenti politici più recenti (Pasquino, 2010). Pur non avendo come obiettivo primario la volontà di rivolgersi al grande pubblico, la Scienza politica ancora oggi si trova a dover fare i conti con un ampio settore contiguo, spesso caratterizzato da obiettivi politici espliciti: si pensi al dibattito sulle riforme istituzionali e sul sistema elettorale in Italia o alla discussione sul terrorismo internazionale e sull'energia nucleare.

Ma cosa significa nel linguaggio scientifico «spiegare la politica»?

Significa separare i fenomeni propriamente politici da quelli di altra natura (specificità della politica); significa ordinare una serie di eventi apparentemente sconnessi all'interno di una griglia concettuale comune (elaborazione di una teoria); significa individuare le regole che guidano quei

«soggetti privilegiati» e i vincoli che ne determinano i margini d'azione (a livello locale, nazionale, internazionale); significa capire l'essenza del rapporto che lega gli individui allo Stato (coazione); significa stabilire fin dove possono spingersi due soggetti che manifestano interessi incompatibili (pace/guerra).

La comprensione di questi passaggi presuppone una risposta articolata, in grado di cogliere, innanzitutto, due aspetti concettuali preliminari: l'«autonomia» della politica e la sua «essenza». Il primo aspetto si riferisce al progressivo affrancamento della politica dalle altre sfere. Nel corso della sua evoluzione, la politica si propone come una realtà diversa e indipendente dalla società, dall'economia, dalla religione, dalla morale e dal diritto perché segue leggi proprie. Leggi che non sono necessariamente contrapposte a quelle del bene o dell'utile: semplicemente la politica è dotata di una specifica area di competenza e di un preciso *modus operandi* ai quali è possibile ricondurre determinate regolarità anche sotto il profilo disciplinare.

Il secondo aspetto focalizza l'attenzione sulla natura dei processi politici, sulle peculiarità dei comportamenti politici che si differenziano, in virtù di caratteristiche proprie, dai comportamenti sociali, economici o religiosi. Individuare i tratti distintivi e ricorrenti che caratterizzano e delimitano la sfera politica da ciò che non è politica, tuttavia, non equivale a ricondurre la politica entro categorie concettuali nette e incontrovertibili, né ad attribuirle un criterio di azione proprio. Se parliamo di categorie concettuali e di criteri di azione, possiamo affermare pacificamente che per l'etica la categoria concettuale è il bene e il criterio di azione l'altruismo, così come per l'economia la categoria concettuale è l'utile e il criterio di azione è l'interesse personale (Sartori, 1987b). Il concetto di politica, a differenza dei primi, non si presta invece a essere contraddistinto con altrettanta nettezza, sebbene sia possibile ritrovare una sfera di attività propria ed esclusiva della politica (Aron, 1967; Sartori, 1979; Fisichella, 2011).

Box 1.1 – Declinazioni della politica

Politica interna: azione di uno Stato per la realizzazione dei propri obiettivi nell'ambito dei confini nazionali.

Politica estera: azione di uno Stato per la realizzazione dei propri obiettivi nell'arena internazionale.

Politica internazionale: insieme delle interazioni delle azioni esterne degli Stati e degli altri attori internazionali (organizzazioni internazionali, ONG, multinazionali).

Politica locale: insieme delle istituzioni e delle decisioni che governano aree sub-nazionali di piccole dimensioni (regioni; province; comuni).

Politica comparata: studio dei fenomeni politici con il metodo comparato.

1.2 Autonomia

Il percorso che consente alla politica di affermare la propria autonomia segue due binari paralleli: uno storico e uno disciplinare. Sul piano storico, l'affrancamento della politica dalle altre sfere è il risultato di un processo che può essere riassunto in quattro tappe principali (Sartori, 1987b). La prima si verifica con la separazione tra «potere spirituale» e «potere temporale». Fino al Medioevo, la politica è ancora contaminata dall'etica, dalla religione e dall'economia, dal momento che non esiste né la separazione tra Stato e società civile, né la separazione tra politica e religione. I contrasti tra papato e impero, che si concludono con la delimitazione delle specifiche aree di competenza, consentono alla politica di perdere la propria sacralità, pur mantenendo ancora intatta la finalità etica a realizzare il «bene comune».

La seconda tappa è forse più incisiva. Con la sua opera, Niccolò Machiavelli (1513) stabilisce la definitiva separazione tra «politica» e «morale»: la politica può rifarsi anche a canoni etici e religiosi, tuttavia, la necessità di mantenere il potere può costringere il «principe» a operare in aperto contrasto con la fede, con la morale e con la giustizia. La politica diviene per la prima volta «politica»: ha le proprie leggi che il politico deve applicare per salvaguardare lo Stato.

Lo scorporo tra sociale e politico passa invece attraverso la divaricazione tra «politica» ed «economia». Sono i filosofi e gli economisti della scuola liberista scozzese, Hume, Smith e Ricardo, a riconoscere alla società una sfera autonoma rispetto allo Stato. La divisione tra pubblico e privato individua nei limiti posti all'intervento statale la possibilità, per ciascun individuo, di perseguire in modo più efficiente i propri interessi economici. La divisione del lavoro suggella in un certo senso questa separazione: esiste una sfera privata non regolata dallo Stato accanto a una sfera pubblica sottoposta a esso. Il cittadino è tale non solo perché partecipa alla vita pubblica, ma soprattutto perché dedica gran parte della propria esistenza alla cura degli affari personali (Sartori, 1987b).

L'ultima tappa storica è quella che segna l'autonomia della «politica» nei confronti del «diritto». Sebbene non possa esistere alcun sistema politico nel quale sia assente l'elemento giuridico, se da un lato il diritto può essere considerato autonomo dalla politica, si pensi al diritto consuetudinario, svincolato dall'intervento di organi politico-istituzionali, può essere vero anche il contrario. La «rivoluzione» – come osserva Domenico Fisichella (2011) – è definita come l'abbattimento per via violenta dell'ordinamento politico esistente e l'instaurazione di un nuovo ordinamento. Di conseguenza, essa non è un fatto giuridico, perché nel vecchio ordinamento non esiste, mentre rappresenta la fonte del nuovo ordinamento che verrà instaurato. È dunque un fatto normativo, consuetudinario, che produce diritto al di fuori dell'ordinamento giuridico vigente. Il secondo caso riguarda lo «stato di eccezione». La celebre definizione di Carl Schmitt (1972), «sovrano è colui che decide sullo stato di eccezione», pone l'accento sulla superiorità della

politica rispetto al diritto. Lo stato di eccezione prevede che in situazioni di crisi, tali da configurare l'eventualità del crollo del regime, l'esigenza di auto-conservazione possa determinare la sospensione dell'ordinamento vigente senza che la legge lo preveda. In altri termini, il potere politico continua a sussistere, mentre il diritto viene meno.

La politica, in definitiva, assume una capienza maggiore rispetto all'economia, alla società e al diritto, perché è questa che determina i margini di manovra delle sfere non politiche. Può, almeno in linea di principio, sospendere il diritto, intervenire negli affari economici, sociali, culturali e religiosi. Naturalmente, ogni sistema politico è ordinato in modo diverso. Nelle democrazie le sfere sociali, economiche, culturali e religiose che restano al di fuori dell'intervento politico sono molto più ampie di quelle di un regime totalitario. Nel primo caso le regole politiche garantiscono il massimo di autonomia ai soggetti non politici, limitandosi agli interventi essenziali; nel secondo caso le regole politiche annullano completamente l'autonomia dei soggetti privati (Fisichella, 2011).

Sul piano disciplinare, la politica si afferma come scienza autonoma intorno agli anni Cinquanta. Sebbene la sua origine si faccia convenzionalmente risalire alla pubblicazione degli *Elementi di scienza politica* di Gaetano Mosca (1896), la sua fase iniziale è per molti versi ancora pre-scientifica, nonostante il tentativo di studiare, per la prima volta, la natura dei fenomeni politici con un approccio diverso rispetto al diritto costituzionale e alla storia. Nel caso italiano, gli ostacoli all'affermazione disciplinare della Scienza politica vanno ricercati nel forte radicamento della filosofia marxista, secondo la quale la politica rappresenta una «sovrastuttura», e dell'idealismo di stampo crociano, il cui ispiratore definiva le scienze sociali delle «scienze inferme». Il clima culturale della prima metà del Novecento era assolutamente contrario all'introduzione di uno studio sistematico dei fenomeni politici. Tanto i crociani quanto i marxisti concordavano sul fatto che la politica fosse una componente mutevole, provvisoria, dipendente da altri fattori assai più rilevanti. Pensare di rintracciare dei comportamenti propri della politica, dimostrare l'influenza della politica sulla società e sull'economia non rappresentava la priorità scientifica del momento: fino al secondo dopoguerra prevale un atteggiamento di sostanziale sfiducia verso ogni approccio di tipo scientifico allo studio della politica (Pasquino, 2009).

La conquista dell'autonomia disciplinare è l'esito di un riconoscimento accademico della propria specificità, che la Scienza politica ottiene superando le obiezioni delle discipline affini, quali la storia, il diritto, la filosofia politica e la sociologia politica (Panebianco, 1989). La sua diversità disciplinare rispetto alla storia consiste prevalentemente nei metodi utilizzati: mentre quest'ultima privilegia uno studio idiografico, analizzando gli eventi come fatti irripetibili, la Scienza politica adotta un approccio nomotetico, finalizzato all'elaborazione di teorie di portata più generale, sebbene non universali, in grado di cogliere determinate regolarità. L'autonomia rispetto al diritto attiene all'oggetto della ricerca. Il giurista

studia i comportamenti umani regolati dalle norme di un dato ordinamento giuridico, concentrandosi sugli aspetti statici dei meccanismi istituzionali (approccio formale); lo scienziato politico indaga sulle motivazioni e sulle conseguenze di quei comportamenti rispetto ai fini proposti, analizzando la dimensione dinamica dei processi che si verificano all'interno delle istituzioni (approccio funzionale).

Più complesso è l'affrancamento dalla filosofia politica e dalla sociologia politica. Nel primo caso, la differenza sostanziale è legata all'atteggiamento dello studioso: la filosofia è un sapere speculativo e fa uso di un linguaggio astratto; la Scienza politica è una disciplina empirica, fondata sull'osservazione dei fatti sui quali indaga, che utilizza un linguaggio specialistico volto alla definizione e alla classificazione dei concetti. Mentre la filosofia può riflettere in senso normativo sulla ricerca del miglior governo possibile, la Scienza politica pone il criterio dell'«avalutatività» quale presupposto imprescindibile della ricerca (Bobbio, 1963).

Nel secondo caso, la diversità di prospettive emerge dal rapporto tra variabile dipendente e variabile indipendente ipotizzato dalle due discipline. La sociologia politica ha come interesse primario lo studio della dimensione orizzontale delle interazioni sociali, con l'obiettivo di «appiattire» la politica e ridurre la verticalità del rapporto governanti/governati a variabile dipendente. La Scienza politica, al contrario, si concentra sulla natura verticale del rapporto potestativo e ribalta la relazione tra fattori esplicativi individuata dalla sociologia (Sartori, 1987b).

A partire dal secondo dopoguerra, negli Stati Uniti la diffusione del «comportamentismo» contribuisce a risollevarlo e a gettare le basi della futura affermazione della Scienza politica in Europa e, soprattutto dagli anni Sessanta, anche in Italia. L'influenza americana è fondamentale perché, accanto all'enorme mole di lavori empirici ispirati dalla rivoluzione comportamentista, vengono creati numerosi centri di ricerca finanziati dai governi e moltissimi studiosi europei, soprattutto tedeschi, si trasferiscono nelle università americane. Si pensi a Karl W. Deutsch, Hans J. Morgenthau, Sigmund Neumann, Carl J. Friedrich e allo stesso Giovanni Sartori. Alla metà degli anni Sessanta, circa il 90% degli scienziati politici lavorava nelle maggiori università americane (Sola, 1996).

In Europa, la prima cattedra politologica, affidata ad Alfred Zimmern, viene istituita nel 1919 in Gran Bretagna ed è riservata all'insegnamento di relazioni internazionali. Verso la fine degli anni Quaranta sono create le prime cattedre di Scienza politica. In Germania, ad esempio, la disciplina viene proposta come una sorta di «educazione civica», allo scopo di evitare le esperienze drammatiche come quella appena vissuta. A differenza della Scienza politica italiana, in Germania queste cattedre vengono assegnate anche agli storici, evidenziando una maggiore eterogeneità della disciplina rispetto a quella italiana. In Italia si istituisce a Firenze la prima cattedra nel 1957, affidata a Giovanni Sartori; nel 1962 la seconda cattedra, istituita a Torino, è affidata a Norberto Bobbio (Graziano, 1986).

Alla fine di questa lenta e graduale evoluzione, la politica è finalmente in grado di esprimere una sfera di attività e un campo di analisi indipendenti e autonomi, fondati sull'individuazione di comportamenti ricorrenti e sull'elaborazione di teorie di portata generale.

1.3 Essenza

Per quanto riguarda il secondo aspetto concettuale introdotto nel primo paragrafo, cioè l'essenza della politica, è opportuno ricordare che il termine «politica» ha un'origine antichissima: lo ritroviamo già nel mondo greco. Aristotele, nel IV sec., utilizzava il termine *zoon politikón* per definire l'uomo compiutamente realizzato nel suo vivere politico all'interno della *polis*. Seguendo la lezione di Sartori (1987b), con l'espressione «animale politico» Aristotele definiva propriamente l'uomo, non la politica. Perché? Perché nel mondo greco la politica rappresentava l'essenza della vita quotidiana: un uomo non politico era considerato un essere inferiore, dal momento che il «vivere politico» era al tempo stesso il «vivere collettivo». Nella *polis* non esisteva ancora la distinzione tra politico e sociale, per noi oggi così familiare. I due significati erano espressi dallo stesso termine *politikón*, che indicava entrambe le cose, la sfera pubblica e quella privata. Nella nomenclatura greca mancava dunque un'associazione del concetto di politica con l'idea di potere, di comando, di uno Stato posto al di sopra della società civile. Nell'autogoverno della *polis* la politica veniva intesa in una dimensione esclusivamente orizzontale.

Successivamente, il superamento dei confini della *polis* nel mondo romano (*civitas*, come aggregazione fondata sulla legge, denota una società civile che ha perso l'elemento della politicità nel senso greco) e la tradizione medievale hanno iniziato a recepire la verticalità del rapporto governanti/governati, che veniva però espressa da altri termini, quali: *imperium*, *principatus*, *regnum*, *dominium*, *gubernaculum*. La voce *politicum* designava ancora una visione orizzontale, l'ottima città, la *res publica* volta a realizzare il bene comune, laddove la dimensione verticale si esprimeva con i termini «regalità», «dispotismo», «principato». È solo con *Il Principe* che il termine politica acquisisce per la prima volta quella dimensione verticale alla quale siamo abituati ad associarla oggi e diviene mero strumento di conquista e conservazione del potere. Non a caso, Sartori afferma esplicitamente che la «scoperta» della politica si deve a Machiavelli, non ad Aristotele.

Questo breve richiamo ci consente di fissare due punti essenziali: 1) la politica esprime una valenza sovra-individuale che si esplica nel vivere comune; 2) tale concetto ha una connotazione rigorosamente verticale, connessa con il concetto di potere.

Entrambe le prospettive sono cruciali per operare una definizione di politica che non si diluisca nella dimensione onnicomprensiva della *polis* e, al tempo stesso, non si esaurisca nella mera accezione potestativa. Sotto

questo profilo, possiamo affermare che uno degli aspetti che maggiormente contribuisce a determinare l'essenza della politica è dato dalla sua intrinseca «ambivalenza» (Fisichella, 2011). Intesa come una modalità esistenziale della vita quotidiana, con i propri caratteri fenomenologici e strutturali, la politica, come si è visto, è contraddistinta da un'identità sovra-individuale: non «io», non il singolo individuo, bensì «noi», la collettività, richiamano l'idea di partecipazione a una comunità che aggrega tra loro gli individui e ne rafforza i meccanismi di solidarietà. Il rapporto di tipo politico è sempre un rapporto intersoggettivo: si parla di co-esistenza come risultato di una partecipazione più o meno consapevole al vivere comune. Cronologicamente, possiamo dire che la politica innanzitutto unisce.

Ma nel momento stesso in cui unisce, aggrega, la politica esclude. In questo senso, il rapporto politico è un rapporto «chiuso»: comprende gli amici, coloro che fanno parte di una certa comunità, ma esclude chi è al di fuori di essa per motivi fisici o affettivi. Lo straniero, il nemico pubblico (*hostis*), effettivo o virtuale, sono esclusi dalla comunità. Il riconoscersi degli uomini in una nazione, in una classe, in un partito, in un clan ha il suo corrispettivo nell'esclusione di quanti non appartengono (o si ritiene che non appartengano) alla stessa nazione, alla stessa classe, allo stesso partito.

L'ambivalenza della politica insita nella diade «amico/nemico» (*Freund/Feind*) è stata sottolineata da Schmitt. Per lo studioso tedesco, il conflitto amico/nemico rappresenta l'essenza autentica, esclusiva e ineliminabile della politica. Nella sua visione la contrapposizione politica è la più intensa ed estrema di tutte, al punto che qualsiasi altra contrapposizione diviene tanto più politica quanto più si avvicina al punto estremo, cioè alla radicalità del conflitto amico/nemico:

Ogni contrasto religioso, morale, economico, etnico, o di altro tipo si trasforma in un contrasto politico se è abbastanza forte da raggruppare effettivamente gli uomini in amici e nemici. [...] Il «politico» può trarre la sua forza dai più diversi settori della vita umana, da contrapposizioni religiose, economiche, morali o di altro tipo; esso infatti non indica un settore concreto particolare ma solo il *grado di intensità* di un'associazione o di una dissociazione di uomini, i motivi della quale possono essere di natura religiosa, nazionale (in senso etnico o culturale), economica o di altro tipo e possono causare, in tempi diversi, differenti unioni e separazioni. Il reale raggruppamento amico-nemico è per sua natura così forte ed esclusivo che la contrapposizione non politica, nello stesso momento in cui causa questo raggruppamento, nega i suoi motivi e criteri finora «puramente» religiosi, economici, culturali. [...] In ogni caso è sempre politico il raggruppamento orientato al caso critico. Esso è perciò sempre il raggruppamento umano *decisivo*, e di conseguenza l'unità politica, tutte le volte che esiste, è l'unità decisiva e «sovrana» nel senso che la decisione sul caso decisivo, anche se questo è il caso d'eccezione, per necessità logica deve spettare sempre ad essa (Schmitt, 1972, pp. 120-122).

Ne consegue che i concetti di amico, nemico e lotta assumono per Schmitt un significato reale, perché prevedono in modo esplicito la pos-

sibilità concreta dell'uccisione fisica. La guerra, definita nella massima di Karl von Clausewitz come la «prosecuzione della politica con altri mezzi», nell'analisi schmittiana è l'*extrema ratio* della contrapposizione amico/nemico, il «mezzo politico estremo» che consente di annientare il nemico e, dunque, un possibile sbocco della conflittualità insita nella natura umana.

La radicalità della concezione schmittiana, che pure non esaurisce la complessità della politica, come adesso vedremo, consente senz'altro di coglierne una dimensione fondamentale: quella che si manifesta prevalentemente nelle cosiddette fasi di «straordinaria amministrazione», nelle quali la violenza spesso si sostituisce al diritto e alla cooperazione. Ma accanto alla politica intensa, appassionata, combattuta e ideologica esiste un'altra politica, istituzionale, moderata e pacificatrice, che si esprime nelle fasi di «ordinaria amministrazione» e che si fonda sulla capacità delle istituzioni politiche di regolare i conflitti e sottomettere la forza al diritto. Nel momento stesso in cui si assume la presenza del nemico, infatti, va logicamente compresa la presenza dell'amico, dell'incluso, di colui che insieme ad altri individui contribuisce a formare un determinato raggruppamento. L'idea di solidarietà, anzi, precede l'idea di conflitto: se prima non si formano i raggruppamenti sulla base delle rispettive solidarietà è impossibile che si determini una situazione di conflitto (Kriesberg, 1998).

Tuttavia, è impossibile cogliere l'essenza della politica privandola della sua natura più autentica, quella conflittuale (Miglio, 2011). La politica, intesa nella sua duplice manifestazione – interna e internazionale – vive alternativamente fasi di straordinaria e ordinaria amministrazione. È vero che le prime caratterizzano in modo particolare la dimensione internazionale, al punto da spingere Raymond Aron (1968) a definire la violenza «un mezzo legittimo di interazione» fra gli Stati, costretti a vivere «all'ombra della guerra». Ma è altrettanto vero che la dimensione verticale della politica, magistralmente colta dalla scuola elitista italiana nella contrapposizione tra chi governa e chi è governato, denota l'essenza della politica anche nelle fasi di ordinaria amministrazione. E tale essenza è data dalla presenza di un'unica autorità, sul piano interno, e da uno o più Stati, sul piano internazionale, che gestiscono la forza.

A quale scopo? Allo scopo di preservare l'integrità di una comunità politica da possibili attacchi interni ed esterni. In qualsiasi momento una sintesi politica può essere minacciata da forze intenzionate a disgregarla. Tali forze – cioè «il nemico» – possono essere contrastate solo attribuendo a determinati soggetti la facoltà di ricorrere alla violenza per tutelare la comunità. Per comprendere appieno l'essenza della politica in merito alla sua dimensione verticale, è pertanto necessario introdurre il concetto di potere e chiarire la connessione esistente tra politica e potere.

1.4 Politica e potere

Fin dall'antichità la riflessione sulla politica è sempre stata associata alle modalità di acquisizione, distribuzione ed esercizio del potere. Da Aristotele, Machiavelli, Hobbes, Bodin, Locke, fino ad arrivare agli elitisti italiani, a Max Weber e alle varie scuole di Scienza politica, gli studi su «chi» detiene il potere e «come» lo esercita hanno contribuito in modo esemplare all'avanzamento della disciplina, favorendo la progressiva sistematizzazione e formalizzazione del concetto.

Lo stesso Weber (1922b) ha definito il potere in termini relazionali, stabilendo che per potere si deve intendere la possibilità per specifici comandi (o per qualsiasi comando) di trovare obbedienza da parte di un determinato gruppo di persone. Mario Stoppino (1989, p. 242) definisce il potere come «causazione sociale intenzionale e/o interessata», che indica la capacità di un attore di influire sulle decisioni di un altro attore (Lasswell, 1950; Dahl, 1961a). Se entriamo più nel dettaglio, vediamo che tale capacità è fondata su un'azione di «conformità», che può essere libera («potere persuasivo») o non libera («potere costrittivo»); così come il potere può essere «attuale» o «potenziale»: il potere attuale esprime direttamente la «determinazione» da parte di un attore della condotta di un altro attore; il potere potenziale si riferisce invece alla «capacità» di un attore di determinare la condotta di un altro attore (Stoppino, 1987).

Riassumendo, l'elemento cruciale è dato dalla relazione causale che scaturisce dal rapporto tra due soggetti: A esercita potere su B, o è in grado di esercitare potere su B, se influenza o costringe B a fare x, o se punisce B per non aver fatto x (Oppenheim, 1961).

La relazione tra A e B può inoltre configurare tre situazioni diverse. Nella situazione di «dominio», caratterizzata da un esercizio del potere a senso unico, A controlla le risorse x salienti per B e questi non può ottenere tali risorse da attori diversi da A. In questo caso, lo squilibrio nella relazione causale determina una situazione di supremazia di un attore sull'altro. Nella situazione di «scambio», al contrario, la relazione di interdipendenza consente a B di esercitare a sua volta il controllo sulle risorse y salienti per A. Ne consegue che B è in grado di controbilanciare A e la relazione causale configura una situazione di «possibile» equilibrio tra i due soggetti (Emerson, 1962; Blau, 1964). Una terza situazione, che si differenzia dalle prime due, è la cosiddetta «egemonia», nella quale A utilizza il proprio differenziale di potere e B volontariamente acconsente, perché il comando è considerato obbligatorio e legittimo¹ (Lake, 2006).

La definizione di potere si ricollega al problema dell'essenza della politica, per la presenza, in tutte le società, di individui e gruppi intenzionati a realizzare determinati scopi, cui si contrappongono individui e gruppi

¹ Nelle relazioni internazionali il concetto di egemonia viene attualmente utilizzato per spiegare il ruolo che gli Stati Uniti occupano nel sistema dopo il 1989.

portatori di interessi diversi, incompatibili con i precedenti (Poggi, 1992). La situazione di conflittualità che ne può derivare presuppone, per ciascuna delle due parti, la necessità di ignorare o sacrificare gli interessi altrui a vantaggio dei propri, servendosi anche delle risorse e delle energie degli altri. In un contesto caratterizzato dalla scarsità dei mezzi a disposizione, il potere si basa essenzialmente sul fatto che alcuni gruppi riescono ad assicurare la propria superiorità sugli altri attraverso il controllo delle risorse.

A tale proposito, la letteratura politologica tende comunemente a individuare tre tipi di risorse:

- 1) *economiche* (potere economico): fondate sul possesso di beni materiali, necessari o ritenuti tali, in una situazione di scarsità, per indurre a una determinata condotta coloro che non riescono ad accedervi (*remunerazione/sanzione*);
- 2) *ideologiche* (potere normativo): derivate dall'influenza esercitata sulle preferenze altrui da individui investiti di una certa autorità (*persuasione/pressione*);
- 3) *politiche* (potere coercitivo): caratterizzate dal possesso degli strumenti mediante i quali si esercita la forza fisica, per esempio le armi (*coazione*).

Il potere politico, nella definizione proposta da Talcott Parsons, è la «capacità generalizzata di assicurare l'adempimento delle obbligazioni vincolanti in un sistema di organizzazione collettiva, in cui le obbligazioni sono legittimate dalla loro coesenzialità ai fini collettivi, e che pertanto possono essere imposte con sanzioni negative, quale che sia l'agente che di fatto le applica» (Parsons, 1969, p. 642). Lo Stato, per la sua natura, tende a collocarsi nella sfera del potere politico. Questo non significa, tuttavia, che il ricorso alla violenza e alla coazione esaurisca le modalità di esercizio del potere politico da parte dello Stato. Anche un brigante, secondo l'esempio calzante di Poggi, è in grado di esercitare il potere brandendo un'arma, ma le sue minacce restano circoscritte a un piccolo gruppo di individui per un periodo di tempo limitato. Diverso è il caso del guerriero, che può avvalersi della superiorità militare nei confronti di una popolazione disarmata per terrorizzarla e governarla. Se dunque nessuno Stato sopravvive senza una forza di polizia o un esercito che gli consentano di esercitare il potere in modo stabile e continuo, nonché di allargare i margini di manovra allo scopo di conservare nel tempo la propria capacità di influenzare la condotta altrui, è anche vero che solo quando tutte le altre possibili sanzioni si sono rivelate inefficaci, si può ricorrere a una violenza definitiva (Poggi, 1992).

Il potere politico esercitato dallo Stato non si riferisce al ricorso diretto e frequente alla violenza, ma piuttosto al «controllo» sugli strumenti materiali e organizzativi della violenza («monopolio legittimo della forza»). Ogni rapporto di tipo intersoggettivo fondato sul comando presuppone la volontà di un soggetto di avviare e controllare l'agire di un altro soggetto. La capacità del primo soggetto di esercitare una forma di potere sull'altro

prevede un'azione conforme al comando da parte di quest'ultimo (Stoppino, 1989). Sebbene l'obbedienza rappresenti un evento contingente, il soggetto che emette comandi ha interesse a ridurre il margine di incertezza di chi obbedisce. Certamente chi è in grado di ottenere obbedienza attraverso la violenza può risultare meno affidabile di chi è in grado di ottenerla attraverso il consenso. Nelle parole di Poggi, «un rapporto di potere politico, *ceteris paribus*, è tanto più solido, e l'esercizio di esso tanto più efficace e tanto meno faticoso, quanto più può fare credibile appello a principi su cui si fondano quell'autorizzazione e quell'obbligo. Se questo si verifica, possiamo chiamare legittimo quel potere» (Poggi, 1992, p. 16).

Violenza collettiva e violenza privata assumono principi di legittimazione diversi, in virtù del fatto che solo la prima è espressione di un potere garantito. Al riguardo, il seguente passo di Norberto Bobbio è illuminante: «l'ingiustificazione della violenza individuale riposa in ultima istanza sul fatto che è accettata, perché giustificata, la violenza collettiva. In altre parole [...] la morale può permettersi di essere così severa sulla violenza individuale perché riposa sull'accettazione di una convivenza che si regge sulla pratica continua della violenza collettiva» (Bobbio, 1983, p. 835).

Nel corso della storia, il fenomeno del potere politico ha sempre fatto riferimento alle diverse modalità mediante le quali individui e gruppi sono ricorsi agli strumenti di coazione e, conseguentemente, a principi di legittimità differenti. La conformità, infatti, può essere tanto il risultato di uno scambio bilaterale (democrazie), quanto di un dominio unilaterale (regimi non democratici). Nel primo caso, la determinazione dei contenuti delle decisioni politiche è il risultato di uno scambio politico tra società civile e classe politica, ove la prima cerca di ottenere diritti e spettanze, la seconda il sostegno per conquistare e mantenere il potere. Nel secondo caso, la conformità è il risultato di un'azione coercitiva. Nessun regime politico, tuttavia, può esercitare il controllo sugli strumenti coercitivi fondandosi solo sulla violenza. Anche i regimi non democratici, instaurati grazie a un colpo di Stato o in seguito a un processo rivoluzionario, hanno bisogno di legittimarsi attivando i tradizionali meccanismi del consenso. Questo, infatti, riduce i costi relativi alla gestione del potere e agevola il mantenimento dell'ordine e della pace interna da parte dei governanti (Fisichella, 2011). Le crisi politiche corrispondono proprio all'incapacità di un regime di fronteggiare le sfide interne o esterne che minacciano l'ordine pacifico: le difficoltà che incontra il potere nell'ottenere comportamenti conformi da parte della società civile coincidono sempre con una ridefinizione del potere politico, che nella maggior parte dei casi sfocia in un mutamento di regime (Morlino, 2003).

Premesso, dunque, che il concetto di politica non può essere separato da quello di potere, per concludere il discorso sull'essenza è necessario compiere un ulteriore passaggio, che apre la strada a una possibile divaricazione tra politica interna e politica internazionale.

1.5 Differenze tra politica interna e politica internazionale

Individuando l'essenza della politica nella «ricerca del potere» (Stoppino, 1989) o più esplicitamente nella «lotta per il potere» (Morgenthau, 1948), molti autori ne hanno evidenziato i tratti peculiari, definendola come un'arena nella quale si svolge la competizione tra i vari attori politici (Schumpeter, 1942) e il contesto nel quale si prendono le decisioni vincolanti per la società (Sartori, 1979). In questo senso, la politica mantiene una sua continuità e una sua ragion d'essere in virtù del presupposto che in una qualsiasi comunità – dal clan, alla tribù, alla città Stato, fino agli Stati nazionali o a insiemi di Stati – vi sia sempre qualcuno che si assume il compito di prendere decisioni collettive, di imporle e farle rispettare, nonché di difendere l'ordine interno e l'integrità della comunità.

Rispetto agli altri rapporti intersoggettivi, il rapporto politico si caratterizza per la rilevanza che in esso assume l'elemento coattivo, vale a dire il ricorso alla forza fisica e alle limitazioni delle libertà individuali, fino all'estremo atto dell'uccisione. Anche i rapporti intersoggettivi legati alla sfera individuale, di tipo familiare, sociale, economico, possono prevedere l'elemento coattivo, così come la politica può ricorrere a modalità interattive di tipo familiare, economico, religioso (solidarietà, scambio, dogma). Fisichella ritiene impossibile cogliere la natura del rapporto politico se non si riconosce che i rapporti di tipo non politico, pur prevedendo il ricorso alla coazione, continuano a sussistere come rapporti economici, sociali, religiosi, familiari anche in assenza della coazione, poiché la logica su cui si fondano è lo scambio, la solidarietà, la fede, l'amore. Il rapporto di tipo politico, viceversa, «non può esistere indipendentemente dal momento coattivo, non può non prevedere costitutivamente la coazione (quale che ne sia poi, in concreto, l'uso fatto), a pena di diventare qualcos'altro. Nei rapporti di tipo non-politico, in altri termini, la coazione è una contingenza, mentre attiene all'*essenza* nel rapporto di tipo politico» (Fisichella, 2011, p. 68, corsivo mio).

Il ricorso alla coazione, per quanto limitato dalle norme e dalle procedure sulle quali si fondano i diversi tipi di regime politico, si rende necessario nella misura in cui il consenso non sia sufficiente a garantire la sopravvivenza di una comunità politica. A tale scopo, come si è visto, si attribuisce a un soggetto istituzionale, e solo a esso, il titolo a organizzare e gestire la violenza, che diviene forza pubblica, per salvaguardare i confini territoriali e assicurare l'ordine.

Sul piano interno, l'istituzionalizzazione di un «meccanismo di risoluzione pacifica dei conflitti» – vale a dire le cosiddette «regole del gioco» – consente a tutti i regimi politici, con l'eccezione di quelli totalitari, di tutelare la comunità che risiede all'interno del proprio territorio. Il «principio ereditario», nella tradizione monarchica, ne costituisce un esempio: il diritto a governare si trasferisce per nascita. Il «principio corporativo»,

similmente, elimina i conflitti tra le varie categorie socio-economiche, ristrutturandole mediante una concezione organica della società; il ricorso alla «volontà del leader», nei regimi autoritari, assolve le stesse funzioni. Nelle democrazie, il «principio maggioritario temperato dalle garanzie per le minoranze» attribuisce al partito o alla coalizione che vince le elezioni il diritto a gestire direttamente il potere.

L'efficacia di ciascuno di questi meccanismi è data proprio dalla loro legittimità: finché tutte le forze politiche a essi sottoposte si riconoscono in quelle determinate regole, i sistemi politici che ne derivano possono salvaguardare quelle stesse regole nel lungo periodo. Al contrario, se una parte consistente di un regime non si riconosce più in quelle regole e il ricorso alla violenza legittima non fosse sufficiente a mantenere lo *status quo*, quel sistema politico sarebbe inevitabilmente destinato alla disgregazione o, nel migliore dei casi, si aprirebbe una fase di crisi (più o meno violenta: la guerra civile è una possibilità concreta di manifestazione dell'uso della forza) e di mutamento istituzionale, che comporterebbe necessariamente l'introduzione di un altro meccanismo di risoluzione pacifica dei conflitti.

Sul piano internazionale, al contrario, la mancanza di un'unica autorità dotata del monopolio legittimo della forza impedisce l'applicazione di un principio imparziale a tutela della sicurezza dei singoli Stati, costringendoli all'autodifesa. L'«anarchia internazionale», intesa appunto come l'assenza di un governo centrale, pone tutti gli Stati in una situazione di costante insicurezza, determinata dal fatto che ognuno di essi si sente potenzialmente minacciato dall'altro. Le Nazioni Unite, che pure nelle intenzioni dei principali leader avrebbero dovuto garantire un sistema di sicurezza collettiva esteso a tutti gli Stati, non dispongono di tale autorità e non sono in grado di applicare in modo imparziale le sanzioni previste dinanzi a situazioni di palese violazione del diritto internazionale.

Le ragioni che spiegano l'assenza, ancora oggi, di un'unica autorità che gestisca legittimamente la forza a livello internazionale, nell'interesse di tutte le unità del sistema, vanno ricercate proprio nel principio di sovranità degli Stati, sancito per la prima volta con la pace di Westfalia del 1648 (Schmitt, 1938). Il riconoscimento della sovranità statale si fonda sull'attribuzione a un unico soggetto di un'autorità esclusiva a intervenire coercitivamente nelle attività che si svolgono all'interno del proprio territorio. Il monopolio legittimo della forza che uno Stato conquista nei confronti degli altri ha come corrispettivo il riconoscimento, a sua volta, della sovranità altrui (Parsi, 1998). Proprio perché la sovranità rappresenta il potere supremo, quello «decisivo», per usare un termine schmittiano, nessuno Stato è disposto a cedere le proprie prerogative e a riconoscere un'autorità posta al di sopra di esso. Paradossalmente, il monopolio legittimo della forza, che all'interno dei confini nazionali garantisce il mantenimento dell'ordine, al di fuori di questi confini legittima l'uso della violenza da parte delle singole unità del sistema, almeno in virtù del principio dell'autodifesa (Colombo, 2012).

In una situazione di anarchia, gli Stati sono pertanto vincolati da condizionamenti strutturali determinati, innanzitutto, dalla distribuzione del potere. Come ha affermato Kenneth Waltz, «formalmente» ciascuna unità «è uguale a tutte le altre: nessuno ha il diritto di comandare e nessuno ha il diritto di obbedire. I sistemi internazionali sono anarchici e decentrati. I principi ordinatori delle sue strutture sono chiaramente differenti e quindi contrapposti. Le strutture politiche [interne] hanno istituzioni di governo e funzioni. [...] La caratteristica più importante della politica internazionale sembra essere proprio la mancanza di ordine e di organizzazione» (Waltz, 1979, p. 178). Di fatto, solo alcuni Stati sono in grado di utilizzare in modo efficace lo strumento militare, obbligando quelli più deboli a subire gli effetti delle proprie decisioni (Mearsheimer, 2001).

La sintetica definizione di politica internazionale come «politica in assenza di governo» (Fox, 1959), laddove la politica interna si contraddistingue per la presenza di un potere garantito, traccia una linea di confine nettissima tra ciò che avviene «dentro» e «fuori» gli Stati, rendendo estremamente complessa la spiegazione di come sia possibile un ordine, sia pure anarchico e decentrato, in assenza di un'organizzazione formale in grado di monopolizzare la forza. Lo stesso Waltz, del resto, evidenzia i diversi principi che ordinano le parti a livello interno e a livello internazionale: nel primo caso i regimi politici sono organizzati in modo «gerarchico» e le istituzioni sulle quali si fondano si pongono in una relazione di superiorità o subordinazione; nel secondo caso, le unità del sistema si collocano in una relazione di coordinazione seguendo il principio «anarchico». Sulla base di questi opposti principi organizzativi, il discrimine tra politica interna e politica internazionale, per Waltz, non è la frequenza con la quale si ricorre alla violenza, bensì il modo di gestirla:

La distinzione fra settore nazionale ed internazionale della politica non si basa sull'uso della forza, ma sulla loro diversa struttura. Se il pericolo di essere attaccati in modo violento è più grande, ad esempio, facendo due passi nel centro di Detroit che facendo un picnic lungo il confine fra Francia e Germania, quale differenza pratica comporta la diversa struttura? Sia a livello nazionale che internazionale, il contatto genera conflitto che a volte sfocia nella violenza. La differenza fra la politica nazionale e internazionale non si trova nell'uso della forza, ma nella diversità dei modi di organizzarsi per impiegarla. [...] Un sistema nazionale non si fonda sull'autodifesa come un sistema internazionale (Waltz, 1979, p. 201).

Il nesso politica-potere risulta pertanto duplice: da un lato esso costituisce il denominatore comune nella competizione per accaparrarsi le risorse salienti, dall'altro lato traccia una cesura tra politica interna e politica internazionale nella gestione dei conflitti che ne determinano l'essenza. A una sfera nella quale la conformità è il risultato dell'applicazione della legge (politica interna), si contrappone una sfera nella quale l'ordine è spesso imposto dall'attore più forte (politica internazionale).

1.6 Alla ricerca di una definizione comune

È possibile allora elaborare una definizione esaustiva di politica che comprenda sia la dimensione interna che quella internazionale? Se facciamo riferimento alle principali definizioni riportate nei manuali di Scienza politica e di relazioni internazionali, ad eccezione di quella proposta da Gianfranco Pasquino (vedi Box 1.2), la risposta sembrerebbe negativa. Da entrambe le parti, infatti, il contesto nel quale si svolge la cosiddetta «ricerca del potere» assume caratteristiche proprie, evidenziando un'ambivalenza che si manifesta non tanto nell'alternanza tra cooperazione e conflitto, riconducibile sia alla politica interna che alla politica internazionale, quanto piuttosto nel grado di legittimità del soggetto o dei soggetti che gestiscono quel potere. A meno di non voler ridurre la categoria del «politico» a mera espressione del grado di intensità di una contrapposizione tra due o più soggetti, che comprende peraltro una vasta gamma di comportamenti che va dalla competizione elettorale allo scontro tra eserciti, la conseguenza logica che possiamo trarre coglie l'essenza della politica proprio nell'impossibilità di eliminare i conflitti e nella diversità dei modi di trattarli.

Box 1.2 – Principali definizioni di politica

Lotta per il potere (Morgenthau, 1948).

Chi ottiene che cosa, quando e come (Lasswell, 1950).

Assegnazione imperativa di valori per una società (Easton, 1953).

Le caratteristiche distintive della politica internazionale si ritrovano nell'assenza di un tribunale o di una forza di polizia, nel diritto di ricorrere alla forza, nella pluralità di centri decisionali, nell'alternanza e nella continua interazione fra pace e guerra (Aron, 1967).

Sfera delle «decisioni collettivizzate», sovrane, coercitivamente sanzionabili e senza uscita (Sartori, 1979).

La politica interna è ordinata in modo gerarchico. La politica internazionale è invece più tipicamente il settore caratterizzato dall'assenza di regolamentazioni (Waltz, 1979).

Insieme di attività che hanno in qualche modo come termine di riferimento la *polis*, cioè lo Stato (Bobbio, 1983).

Processo complesso mediante il quale, in una qualsiasi comunità umana, si formano le decisioni imperative che la guidano (Urbani, 1992).

Arena nella quale si svolge la competizione per il potere e il contesto nel quale si prendono decisioni vincolanti per la collettività (Stoppino, 1994).

La politica è l'attività che riguarda l'acquisizione, l'organizzazione, la distribuzione e l'esercizio del potere nell'ambito di uno Stato, ovvero fra gli Stati. Il potere è politico quando le sue decisioni possono essere fatte valere nei riguardi di ciascun componente di una collettività anche con il ricorso alla forza (Pasquino, 1995).

La forza è l'ultima *ratio* della politica internazionale (Mearsheimer, 2001).

Gestione della collettività responsabile dell'ordine pacifico (Cotta, Della Porta e Morlino, 2008).

Intesa come «assegnazione imperativa di valori», ad esempio, la politica assume un grado di generalità abbastanza elevato, tale da comprendere entrambe le dimensioni, interna e internazionale. L'eccessiva generalità della definizione eastoniana – che ritroviamo anche nella *power politics* suggerita da Morgenthau – rischia però di comprometterne l'efficacia euristica nella misura in cui le differenze tra politica interna e politica internazionale, sostanziali e non solo formali, non vengono affatto evidenziate. Opposto è invece il problema che emerge nella maggior parte delle altre definizioni, dove la delimitazione del concetto consente l'individuazione immediata del contesto («arena nella quale si svolge la competizione per il potere»); degli attori rilevanti («classe politica e società civile»); degli esiti («decisioni collettivizzate, vincolanti o imperative»); delle finalità («ordine pacifico»). La sfera delle decisioni vincolanti, finalizzate alla realizzazione di un ordine pacifico, presuppone la presenza di un'autorità legittima che emani quelle decisioni e le applichi in modo imparziale nell'interesse dell'intera comunità. Dal momento che sul piano internazionale questa autorità non esiste, in che modo è possibile «catturare» ciò che avviene all'esterno degli Stati?

Tale ostacolo, a prima vista insuperabile, può essere solo parzialmente aggirato muovendo dal presupposto che le interazioni politiche, in qualsiasi contesto, anche democratico, configurino un rapporto di scambio che è sempre ineguale, dove una parte comunque guadagna più dell'altra. Questo significa che, da un lato, nella relazione di forza tra due soggetti, uno può ottenere un vantaggio superiore rispetto all'avversario; dall'altro lato, nessuno dei due è mai completamente disarmato di fronte all'altro. Per quale ragione?

Per la semplice ragione che qualsiasi attore, interno o internazionale, per promuovere i propri interessi deve accettare le regole del gioco e limitare la propria azione entro i vincoli che gli sono imposti (Crozier e Friedberg, 1977). La presenza di quelle regole, o se vogliamo di quei vincoli strutturali, non può impedire a un attore di ottenere un vantaggio maggiore rispetto a un altro, ma può limitare la sua condotta, salvaguardando il diritto dell'attore più debole a non essere completamente sottomesso. Quando un rapporto di forza si manifesta sotto forma di scambio, il potere che ne deriva non è mai assoluto: il margine d'azione che individui e gruppi possono esercitare sugli altri è direttamente proporzionale all'ampiezza della «zona di incertezza controllata» (Panebianco, 1989). Gli attori politici, in sostanza, agiscono in modo tale da rendere imprevedibile il proprio comportamento, riducendo, all'opposto, l'imprevedibilità del comportamento altrui, con l'obiettivo di rafforzare la propria posizione negoziale.

Posto che il controllo sulle zone di incertezza dipenda dal grado di legittimità e dalla capacità del potere di ottenere conformità, gli esiti sono necessariamente determinati dalla maggiore o minore flessibilità delle regole del gioco: «gerarchia» o «anarchia». Quando le regole sono rigide e il soggetto politico che gestisce il potere dispone di un ampio grado di legit-

timità, la capacità di ottenere conformità è generalizzata a tutti gli attori del sistema e stabilizzata nel lungo periodo. Quando, al contrario, le regole sono flessibili e il soggetto (o i soggetti) che gestisce il potere dispone di un grado di legittimità più limitato, la capacità di ottenere conformità assume un orizzonte spazio-temporale più ristretto. Un conto è infatti la forza cogente che assumono le decisioni di un organo *super partes*, tutt'altro conto il grado di conformità che può ottenere un attore che si pone come semplice *primus inter pares* (Clementi, 2011). A livello internazionale, inoltre, un'eventuale configurazione bipolare o multipolare del sistema, pur denotando la presenza di Stati in grado di fare la differenza, ostacola fortemente l'individuazione di un potere legittimo. Basti pensare alla contrapposizione tra Stati Uniti e Unione Sovietica durante la guerra fredda.

Alla luce delle riflessioni finora svolte, ne consegue che una definizione di politica, che comprenda tanto la sfera internazionale quanto la sfera interna, debba separare la sua «essenza» dagli «esiti» (Waltz, 1979; Stoppino, 1987): mentre la prima è comune a entrambe, i secondi si differenziano in relazione alle regole e al grado di legittimità che li producono. Questo perché il potere politico, come si è visto, è sempre inteso come potere garantito, che può ricorrere alla violenza ma non si fonda su di essa. Per evidenziare al massimo il diverso grado di legittimità che contraddistingue le decisioni vincolanti, in questa sede la politica può essere pertanto definita come *la sfera nella quale si svolge la competizione per l'acquisizione, la distribuzione e l'esercizio del potere. In un contesto gerarchico, i suoi esiti sono rappresentati da decisioni prese da un singolo attore legittimo che vincolano l'intera collettività. In un contesto anarchico, i suoi esiti sono rappresentati da decisioni prese da uno o più attori in posizione di egemonia, che vincolano le altre unità del sistema internazionale nella misura in cui il loro potere è considerato legittimo.*

1.7 Interazioni tra politica interna e politica internazionale

Le differenze tra politica interna e politica internazionale, oltre a ostacolare i possibili tentativi di assimilazione in un unico settore di analisi, comportano l'obbligo, tanto per gli studiosi di Scienza politica quanto per gli studiosi di relazioni internazionali, di individuare una serie di fenomeni che si collocano lungo le cosiddette «transazioni di confine» (Panebianco, 1986). Sebbene le due «facce» della medaglia seguano regole e stili differenti, non possono fare a meno di interagire e di influenzarsi a vicenda. Per decenni i cultori di entrambe le discipline, in comune accordo, hanno preferito dedicarsi all'edificazione di «compartimenti stagni» tra politica interna e politica internazionale, rinunciando a condurre un'indagine a tutto campo sui collegamenti interno/esterno e separando volontariamente ciò che prima rappresentava un fenomeno unitario (Farrell, 1966; Bonanate,

1990). Ciò nonostante, i primi approcci verso una visione globale dei fenomeni politici affondano le radici nel dibattito scaturito fra i teorici delle varie scuole della «Dottrina dello Stato» (Pisciotta, 2002).

In particolare, il contributo di Otto Hintze allo studio dello Stato moderno, in polemica con quanti allora propendevano per una ricostruzione sociologica e internista delle origini delle moderne compagini statali, muoveva dall'impossibilità di esaminare isolatamente ogni singolo Stato e dalla necessità di collocarlo all'interno di un contesto più ampio, che comprendesse, nel suo evolversi, l'intero sistema degli Stati (Lanzalaco, 1998; Schiera, 1974). Per Hintze questa «simbiosi» fra dimensione interna e dimensione internazionale – «politica interna ed estera costituiscono soltanto i lati diversi dello stesso processo di vita politico» (Hintze, 1929, tr. it. 1990, p. 88) – influenzava sistematicamente la formazione e il consolidamento degli assetti statali. Le istituzioni, per superare le sfide ambientali, dovevano rispondere alla duplice esigenza di adattarsi alle caratteristiche delle società che governavano e di organizzarsi per poter agire militarmente nell'arena internazionale. La presenza di un legame forte tra forma di governo, struttura amministrativa e collocazione internazionale consentiva allo storico tedesco di individuare una relazione inversamente proporzionale tra la quantità di libertà presente all'interno dei singoli Stati e la pressione politico-militare esercitata sui suoi confini. Ne è derivata la nota classificazione fra Stati continentali (Francia, Prussia) e Stati periferici (Gran Bretagna, Stati Uniti) sulla base delle rispettive posizioni geopolitiche. I primi, sottoposti a forti pressioni lungo i confini, erano caratterizzati da strutture amministrative fortemente centralizzate e burocrazie plasmate sul modello militare; costituzioni politiche di tipo assolutistico, che concentravano il potere politico nelle mani dell'esecutivo; sistemi politico-amministrativi fondati sul principio della sicurezza e della sopravvivenza nazionale. I secondi, al contrario, non subivano pressioni esterne e disponevano di strutture amministrative decentrate imperniate sul principio dell'autogoverno; costituzioni politiche liberali fondate sulla rappresentanza e sulla prevalenza delle assemblee legislative nei confronti dell'esecutivo; sistemi politico-amministrativi tesi a migliorare il benessere dei cittadini.

La cesura con la tradizione precedente e quella successiva emerge dal fatto che, per Hintze, il concetto di politica è un concetto unitario, scevro da qualsiasi distinzione fra diritto statale e politica internazionale che si era andata consolidando nella teoria liberale dello Stato. In seguito, la divaricazione tra politica interna e politica internazionale diviene espressione del primato dell'una sull'altra. Non a caso, Morgenthau afferma esplicitamente che: «La continuità in politica estera non è una questione di scelta ma di necessità; perché deriva dalla geografia, dalla tradizione e dalla effettiva distribuzione di potenza, fattori che nessun governo è in grado di controllare ma che può ignorare solo correndo il rischio del fallimento» (Morgenthau, 1974, pp. 65-66).

Come ha precisato Luigi Bonanate, l'analisi del rapporto tra politica interna e politica internazionale presuppone la risoluzione di alcuni problemi metodologici a monte: si tratta innanzitutto di chiarire a quali e quanti fatti sia possibile attribuire la capacità di uscire da una dimensione (quella interna o quella internazionale) per intervenire anche nell'altra; quindi di verificare se tale capacità appartenga indistintamente a tutti gli Stati; infine di scoprire *se* nei rapporti tra i due ambiti si dia reciprocità oppure no, se cioè le influenze valgano sempre allo stesso modo oppure se quelle che vanno da un livello all'altro siano più forti di quelle che si muovono nella direzione opposta o, ancora, se la forza penetrativa sia variabile e quindi imprevedibile o se una delle due spinte sia costantemente più intensa dell'altra. Il fatto che gli Stati vivano «una specie di doppia vita, che ha un palcoscenico interno e uno internazionale», significa semplicemente che «ciascun ambito è capace di esercitare il suo peso su alcuni aspetti della vita dell'altro senza che per questo si sia costretti a ritrovare delle corrispondenze costanti, e senza peraltro dover rinunciare alla formulazione di alcune ipotesi di spiegazione in generale» (Bonanate, 1990, p. 93).

La Tabella 1.1 riassume la dinamica delle interazioni tra le due dimensioni della politica in merito a una serie di fattori e di eventi, richiamati dalla letteratura (Panebianco, 1997), che si collocano a livello interno o a livello internazionale. Per facilitare la comprensione dei fenomeni che si sviluppano lungo le «transazioni di confine», si è preferito trattare separatamente le due aree di analisi.

1.8 L'influenza della dimensione internazionale sulla dimensione interna

Anarchia internazionale. Il condizionamento strutturale che produce l'anarchia, come si è detto, vincola tutte le unità del sistema a preoccuparsi della sicurezza per salvaguardare la propria integrità. La scuola neorea-

Tab. 1.1 Interazioni dimensione internazionale/dimensione interna.

Impatto della dimensione internazionale	Impatto della dimensione interna
<p><i>Fattori strutturali</i></p> <p>Anarchia internazionale</p> <p>Configurazione del sistema internazionale</p> <p>Posizione di potenza</p> <p>Interdipendenza economica</p> <p>Ruolo delle organizzazioni sovranazionali</p>	<p><i>Fattori istituzionali</i></p> <p>Regimi politici</p> <p>Configurazione della coalizione dominante</p> <p>Transizioni di regime</p> <p>Consolidamento dello Stato</p>
<p><i>Fattori congiunturali</i></p> <p>Grado di tensione internazionale</p> <p>Guerra</p> <p>Regimi internazionali</p>	<p><i>Fattori culturali</i></p> <p>Scontro di civiltà</p>

lista, nella versione fornita da Waltz, afferma più specificamente che la condizione anarchica costituisce la variabile indipendente per spiegare il comportamento degli Stati nell'arena internazionale: regimi democratici e non democratici subiscono, indipendentemente dalle loro caratteristiche interne, le conseguenze prodotte dal clima di generale insicurezza dovuto all'assenza di un'autorità centrale. Questo significa che il comportamento più o meno aggressivo delle democrazie, vedi il caso statunitense, è finalizzato a conservare (Waltz, 2000) o ad accrescere (Mearsheimer, 2001) il proprio potere per tutelarsi dinanzi a eventuali attacchi e non, come sostengono i neo-istituzionalisti (vedi paragrafo successivo), a estendere il modello democratico ad altri paesi.

Configurazione del sistema internazionale. Per configurazione del sistema internazionale si intende il grado di concentrazione/dispersione del potere tra le varie unità che consente al sistema stesso di assumere tre forme: multipolare, bipolare, unipolare. L'impatto che tale configurazione può produrre sulle politiche nazionali (Kaplan, 1957; Aron, 1968; Wight, 1979) è facilmente intuibile in riferimento alle elezioni italiane del 1948, in occasione delle quali il bipolarismo Usa/Urss ha scandito le fasi della campagna elettorale e ne ha determinato l'esito, assicurando la collocazione dell'Italia nel polo occidentale, già stabilita dagli accordi internazionali fra le maggiori potenze durante la guerra.

Posizione di potenza. La posizione di potenza è una diretta conseguenza della distribuzione del potere all'interno del sistema. In base a essa, le varie unità si suddividono in grandi, medie e piccole potenze. L'incidenza di questo fattore sulle politiche nazionali è pertanto legato al «rango»: mentre le piccole e medie potenze sono costrette a muoversi nell'ambito di margini estremamente ridotti e prevedibili (Santoro, 1991), le grandi potenze hanno la facoltà di fissare le regole del gioco alle quali tutte le altre unità devono uniformarsi. La posizione di potenza, inoltre, può essere soggetta a oscillazioni che ne segnano veri e propri cicli, anche quando non si verificano variazioni di rilievo nella struttura del sistema internazionale (Doran, 1989). Ne consegue che l'insieme dei vincoli e delle opportunità che agisce sui sistemi politici nazionali può subire delle trasformazioni sostanziali in un arco temporale ridotto: la modernizzazione giapponese durante la seconda metà del XIX secolo e la crescita economica della Repubblica Federale Tedesca nel periodo bipolare e post-bipolare sono particolarmente indicativi.

Interdipendenza economica. In riferimento ai condizionamenti esercitati dall'economia internazionale sulla politica interna, la letteratura si era inizialmente soffermata su due aspetti congiunturali: il rapporto tra interventismo statale e competizione economica internazionale da un lato, e il rapporto tra crisi economiche internazionali e coalizioni di interessi interne

dall'altro. Nel primo caso, la distinzione tra *first comers* e *late comers* veniva utilizzata per sottolineare il diverso ruolo svolto dallo Stato nel promuovere lo sviluppo economico: la pressione imposta dalla competizione internazionale era un utile elemento per comprendere l'espansione del ruolo dello Stato nelle società dei paesi in via di sviluppo (Gerschenkron, 1965). L'analisi delle crisi economiche internazionali muoveva invece dal presupposto che queste modificassero gli equilibri di forza interni ai regimi politici, agendo sui comportamenti dei diversi gruppi economici e politici che competevano a livello nazionale. Una volta innescato un processo di ristrutturazione e di ricambio delle coalizioni dominanti, gli effetti di queste crisi erano destinati a riflettersi sull'attuazione delle politiche pubbliche (Gourevitch, 1978; 1984). La crisi del '29, ad esempio, ha prodotto effetti devastanti nel caso tedesco, favorendo il crollo della Repubblica di Weimar; negli Stati Uniti, al contrario, nonostante il paese fosse maggiormente colpito sul piano economico, si assiste a un ricambio della coalizione dominante.

Sempre in tema di rapporti tra economia internazionale e istituzioni interne, merita di essere citata la teoria neo-marxista di Immanuel Wallerstein (1982). Secondo l'autore, l'affermazione di sistemi democratici o autoritari deve essere ricondotta alla configurazione strutturale dei rapporti economici: lo sviluppo del capitalismo mondiale avrebbe prodotto una strutturazione del sistema economico in tre zone distinte – centrale, semi-periferica e periferica – nell'ambito delle quali si sono consolidati degli assetti istituzionali che corrispondono alla posizione occupata nel sistema economico. Agli Stati «forti», che occupano la zona centrale, si contrappongono gli Stati «deboli» e i cosiddetti «ibridi istituzionali» delle zone periferiche e semi-periferiche.

Gli studi più recenti, sulla scia della International Political Economy, hanno indagato gli effetti dei processi di interdipendenza economica sulle scelte dei governi nazionali. Senza ripercorrere l'itinerario completo di un filone che ha prodotto e continua a produrre una mole incessante di lavori (tra gli altri, si vedano Keohane e Nye, 1977; Rogowski, 1987; Cox, 1987; Mansfield e Busch, 1995; Keohane e Milner, 1996; Strange, 1996; Schwartz, 2000; Frieden e Lake, 2000; Gilpin, 2001; Held e McGrew, 2003), qui è sufficiente sottolineare come per questi studiosi il presupposto basilare sia rappresentato da un'impostazione *macro-oriented*, secondo la quale è impossibile comprendere la politica interna se non si è in grado di spiegare la «natura» delle influenze tra le varie economie nazionali e la *world economy* in generale. Seguendo un approccio strutturale, il processo di internazionalizzazione dei flussi economici, e non la colorazione politica delle coalizioni dominanti, rappresenta la variabile indipendente in grado di influenzare le preferenze e gli atteggiamenti degli attori economico-sociali a livello domestico. In una situazione di interdipendenza complessa come quella attuale, il ruolo delle istituzioni nazionali sarebbe limitato esclusivamente alla determinazione del grado di liberalizzazione dei mercati di

ogni singolo paese e, di fatto, confinato esclusivamente alla spiegazione di alcune anomalie che intervengono quando la variabile indipendente esterna produce effetti diversi all'interno dei vari paesi. Le ripercussioni della crisi finanziaria americana del 2008, che si sono manifestati in Europa, confermerebbero la salienza dell'impatto dell'economia internazionale.

Ruolo delle organizzazioni sovranazionali. Per quanto riguarda i condizionamenti esercitati dalle istituzioni internazionali, l'oggetto privilegiato delle ricerche è rappresentato dall'Unione Europea (Ladrech, 1994; Radaelli, 2000; Cowles, Caporaso e Risse, 2001; Olsen, 2002; Fabbrini, 2008). La maggior parte degli autori definisce il fenomeno dell'«europeizzazione» delle politiche nazionali come la graduale e diversificata diffusione di valori, norme generali, direttive specifiche dalle istituzioni europee ai diversi ambiti e livelli dei vari Stati membri, caratterizzata dallo sviluppo, a livello sovranazionale, di un insieme di istituzioni che formalizzano le interazioni tra i diversi attori (Morlino, 2006). Sul piano economico, l'introduzione del mercato comune e della moneta unica hanno nettamente sbilanciato il rapporto tra l'Ue e i governi nazionali in favore della prima: i paesi che aderiscono all'area dell'euro non possono più decidere autonomamente le politiche monetarie e fissare i tassi di interesse; hanno l'obbligo di mantenere il bilancio in pareggio e di allineare le politiche fiscali alle direttive comunitarie. Sul piano giuridico, i trattati posti in essere dai paesi membri producono un effetto diretto a livello nazionale mediante un sistema giuridico sovranazionale che stabilisce i diritti e gli obblighi delle persone e degli enti, pubblici e privati, che si trovano all'interno del territorio dell'UE (Stone Sweet e Caporaso, 1996).

Grado di tensione internazionale. Mentre i primi cinque fattori sopra discussi rappresentano i condizionamenti strutturali legati alle caratteristiche del sistema internazionale, gli ultimi tre sono di tipo congiunturale e si riferiscono alle fasi di stabilità e instabilità che attraversano le relazioni fra Stati. Il grado di tensione internazionale è connesso alla sfera della sicurezza e indica il livello di vulnerabilità che ciascun attore percepisce rispetto alle minacce provenienti dall'ambiente internazionale (Jervis, 1976; Buzan, 1991). Nelle situazioni di crisi, infatti, la percezione delle minacce esterne può indurre gli Stati ad accentrare il potere nelle mani dell'esecutivo e a controllare sia l'opposizione che la stampa. Come ha sottolineato Angelo Panebianco, in caso di massima tensione, «le specificità di un regime democratico cessano provvisoriamente di operare o, quanto meno si attenuano», con la conseguenza che, in tali frangenti, una democrazia tenderà a comportarsi in modo simile a un regime autoritario (Panebianco, 1997, p. 139). Il caso israeliano nelle fasi di massima tensione con i paesi arabi, tra gli esempi citati dall'autore, rispecchia tale situazione.

Guerra. L'ampia letteratura sulla guerra generalmente circoscrive a due situazioni fondamentali l'influenza dell'evento bellico sulle politiche domestiche: la nascita di un nuovo sistema internazionale e gli effetti delle sconfitte militari sugli equilibri interni. In relazione al primo punto, la guerra, intesa come fattore fondamentale di mutamento, rappresenta la «fonte» del sistema internazionale. I trattati che seguono la fine di un conflitto militare fissano i principi di una nuova distribuzione del potere all'interno del sistema, fondata sull'imposizione di penalità ai perdenti e sull'assicurazione del mutuo riconoscimento delle garanzie di sicurezza da parte di tutti gli attori. La guerra, attraverso la ridefinizione dei confini territoriali, stabilisce una gerarchia di potere all'interno del sistema e ridisegna la mappa delle opportunità e dei vincoli posti a ciascuno Stato (Gilpin, 1989; Modelski e Thompson, 1987). L'esempio paradigmatico, al riguardo, è dato dalla spartizione della Germania tra le due superpotenze. In relazione al secondo punto, una sconfitta militare può aprire una fase di crisi interna al regime che può condurre al crollo e al successivo cambiamento istituzionale (Almond *et al.*, 1973; Morlino, 1998). La caduta del fascismo e del nazismo rientrano nella casistica di riferimento. Alcuni autori citano anche l'Unione Sovietica: la sconfitta in Afghanistan avrebbe favorito il futuro collasso del regime comunista.

Regimi internazionali. In aperto contrasto con la tradizione realista, la scuola neo-istituzionalista ha evidenziato il ruolo dei regimi internazionali nel favorire comportamenti cooperativi tra gli Stati. Questa teoria muove dal presupposto che un regime internazionale – definito da Stephen Krasner (1982) come un «insieme di principi, norme, regole e procedure decisionali sulle quali convergono le aspettative degli attori in un determinato settore» – si sviluppi quando due o più Stati decidono di collaborare in un determinato settore. L'influenza sulle decisioni dei governi nazionali si verifica nella misura in cui i regimi, mediante un processo di stabilizzazione nel lungo periodo che ne determina una sorta di autonomia rispetto agli Stati che l'hanno posto in essere, favoriscono un clima di «dovere generale», coordinando le scelte delle singole unità verso obiettivi comuni che non possono essere disattesi, pena la perdita di credibilità del paese che si sottrae agli obblighi internazionali. Il regime monetario stabilito dal Fmi, l'euro, il settore ambientale, petrolifero e delle telecomunicazioni, per alcuni autori addirittura il mercato, rappresentano settori di collaborazione istituzionalizzata tra Stati destinati a mantenersi nel tempo.

1.9 L'influenza della dimensione interna sulla dimensione internazionale

Regimi politici. La teoria dei regimi politici si fonda sul presupposto che il comportamento degli Stati nell'arena internazionale dipenda dalle modalità

organizzative interne (Panebianco, 1997). La distinzione tra Stati democratici e non democratici è basilare dal momento che la maggiore o minore propensione a ricorrere allo strumento militare è legata alla presenza di specifici vincoli istituzionali (Aron, 1965): le democrazie sarebbero meno propense alla guerra, in virtù del ruolo svolto dall'opinione pubblica, dall'istituzionalizzazione del dibattito parlamentare, dall'avvicendamento dei cicli elettorali. I regimi non democratici, viceversa, non temono l'opinione pubblica e le forze di opposizione, non rischiano di perdere il potere a causa di una politica estera sbagliata, non hanno l'obbligo di passare per l'intermediazione parlamentare (Wright, 1970; Maoz e Abdolali, 1989; Risse-Kappen, 1991; Nincic, 1992; Schweller, 1992; Russett, 1993; Rummel, 1995; Hill, 2003; Andreatta, 2005). Premesso che le democrazie, sul piano concreto, non sono affatto pacifiche, come dimostrano i recenti interventi in Afghanistan, Iraq e Libia, l'evidenza empirica conferma quanto meno un aspetto determinante della teoria: non si sono mai fatte la guerra tra loro². Ai fini del discorso, tale constatazione è interessante per due ragioni: 1) le democrazie intervengono militarmente nei confronti degli Stati non democratici allo scopo di destabilizzarne i regimi ed estendere il modello democratico; 2) la condizione di «pace democratica» potrebbe garantire relazioni più pacifiche tra gli Stati se il sistema internazionale fosse composto di sole democrazie (Doyle, 1983; Sørensen, 1992). Ribaltando l'impostazione realista, i neo-istituzionalisti ritengono che la distinzione tra «zone di pace» e «zone di guerra», che tuttora attraversa il sistema internazionale, prescinda dai soli condizionamenti strutturali e sia invece una naturale conseguenza delle caratteristiche interne dei regimi.

Configurazione della coalizione dominante. Sebbene le democrazie condividano una serie di valori, principi e norme universali, si differenziano tra loro in merito a specifiche procedure istituzionali, quali la forma di governo o il modello di democrazia (Panebianco, 1997). Tali meccanismi possono fare la differenza nella gestione della politica estera quando sono in grado di condizionare le procedure decisionali dei governi in carica. Fino agli anni Settanta, ad esempio, la letteratura riscontrava una relazione deterministica tra gli equilibri delle forze partitiche e dei gruppi di interesse interni e la politica estera dei sistemi democratici. Quest'ultima veniva interpretata prevalentemente in termini di politica di partito: la competizione era il risultato di un conflitto, più o meno radicalizzato a seconda della conformazione dei *cleavages* storici, tra programmi e proposte alternative, con la conseguenza che la politica estera non riusciva a essere svincolata dagli effetti di ogni eventuale *turnover* (Friedrich, 1966). Il successivo affinamento della teoria, fondato su uno studio sistematico delle dinamiche coa-

² Per una discussione sui casi dubbi rinvio a Russett, 1993; Ray, 1993; Cohen, 1994; Owen, 1994; Panebianco, 1997.

lizzionali, ha ipotizzato l'esistenza di una correlazione inversa tra i «rischi politici», emersi dalle contestazioni interne alla maggioranza di governo, e i «rischi di *policy*», derivanti da un fallimento internazionale dovuto a una politica estera inadeguata (Lamborn, 1991). Se si esclude il caso di una minaccia militare effettiva, nel quale i due tipi di rischi risultano positivamente correlati, in tutti gli altri casi si verifica sempre un problema di *trade off* fra rischi politici e rischi di *policy*. La disponibilità dei governi a correre determinati rischi a scapito di altri dipende in linea di massima dalle caratteristiche della coalizione dominante (Snyder, 1991). Si presuppone che in presenza di coalizioni ampie (democrazie consensuali o conflittuali), ove è minore il controllo di ciascuna fazione sul processo decisionale, i governi siano generalmente portati a ridurre i rischi politici, anche al costo di innalzare i rischi di *policy*. La tendenza dei governi a correre rischi politici per perseguire con successo la *policy* cresce proporzionalmente al controllo che questi esercitano sul processo decisionale: in presenza di governi monocolori o coalizioni ristrette e coese, l'esecutivo è in grado di perseguire i propri obiettivi di politica estera senza ricorrere a complesse negoziazioni (vedi il caso inglese); viceversa, quando si profilano coalizioni ampie ed eterogenee, i rischi politici aumentano, a scapito dell'efficienza della politica estera (vedi il caso italiano).

Transizioni di regime. In linea generale, il passaggio da un regime non democratico a uno democratico può incidere sull'allineamento internazionale del paese in questione, può contagiare gli Stati confinanti, può provocare una ridefinizione dei confini territoriali (Huntington, 1991; Whitehead, 1996; Pridham, 1997). Il collasso dell'Unione Sovietica è emblematico: il cambiamento istituzionale ha modificato radicalmente gli equilibri internazionali; ha consentito la democratizzazione dei paesi satelliti, con il loro conseguente ingresso nella Nato e nell'Ue; ha ridotto i confini dell'ex-impero. Più specificamente, la fluidità istituzionale che caratterizza la fase dinamica della transizione democratica, durante la quale le forze politiche si confrontano su «immagini di regime» contrapposte, ha spesso dato luogo a una connessione sfavorevole tra Stati parzialmente democratici e guerra. In queste situazioni, il controllo parziale sulla politica estera e l'oscillazione degli atteggiamenti della classe politica e dell'opinione pubblica tra il rispetto delle regole democratiche e il mantenimento di pratiche autoritarie ha spesso consentito ai governi in carica di ottenere una rapida fonte di legittimazione attraverso i richiami all'identità nazionale. I conflitti tra Serbia e Croazia, Serbia e Bosnia, Armenia e Arzebajjan, Russia e Cecenia, Russia e Georgia testimoniano la connessione esistente tra la debolezza delle istituzioni democratiche e il conseguente rafforzamento di un nazionalismo belligerante (Mansfield e Snyder, 1995; Deudney e Ikenberry, 1991; Kozhemiakin, 1998).

Consolidamento dello Stato. Il problema della debolezza istituzionale di determinati regimi politici è stata affrontata in particolar modo da Barry

Buzan. Sebbene la collocazione della sua teoria sul versante interno non sia affatto pacifica, in questa sede può essere giustificata per sottolineare l'importanza che la scuola inglese, della quale Buzan è uno maggiori esponenti, ha sempre attribuito ai fattori di natura istituzionale. Per l'autore, l'esito del processo di *state-building* determina le caratteristiche del contesto internazionale nel quale gli attori operano. In un sistema caratterizzato da Stati «forti», dove il processo di *state-building* si è concluso positivamente, gli attori sono in grado di monopolizzare la violenza legittima e sfruttare a proprio vantaggio l'alto livello di coesione del rapporto tra istituzioni e società civile. Secondo Buzan, la diffusione di Stati forti potrebbe consentire l'ampliamento delle cosiddette zone di «anarchia matura», fondate sulla progressiva attenuazione della natura prettamente anarchica del sistema, grazie al fatto che ciascun attore in grado di esercitare la sovranità all'interno dei propri confini si trova a interagire con altri soggetti che hanno a loro volta monopolizzato legittimamente la violenza. In condizioni di anarchia matura, gli Stati, proprio perché hanno concluso con successo il processo di accentramento del potere, non hanno interesse a utilizzare la forza per risolvere i conflitti con altri Stati e sono consapevoli tanto che le sicurezze nazionali siano interdipendenti, quanto che una politica estera autoreferenziale rischi di condurre al fallimento. Al contrario, nei sistemi caratterizzati da Stati «deboli», dove alla scarsa coesione tra società e istituzioni si aggiunge l'incapacità dei governi di monopolizzare la forza, la presenza di confini contestati e il ricorso alla violenza anche sul piano interno minano la sicurezza dello Stato e alimentano la frequenza di conflitti tra «vicini» bellicosi. Gli stati falliti rappresentano una minaccia per le relazioni interstatali perché i conflitti di natura interna possono fuoriuscire dai confini nazionali e rendere insicuro il contesto nel quale questi si muovono. Nelle «anarchie immature», pertanto, il basso grado di maturità del processo di *state-building* esaspera la condizione anarchica del sistema e rende più probabile il ricorso alla violenza, sia sul piano interno che sul piano internazionale (Buzan, 1983; 1991). Se l'Europa occidentale e il Nord America sono oggi una manifestazione incontrovertibile di anarchia matura, l'Africa e il Medio Oriente sono esempi altrettanto rilevanti di quelle che Buzan definisce anarchie immature.

Scontro di civiltà. Alla classica bipartizione di Aron (1968), che suddivideva i sistemi internazionali omogenei da quelli eterogenei in base al fattore ideologico, Samuel Huntington (2000) ha sovrapposto una nuova interpretazione dello scenario politico mondiale, successivo alla fine della guerra fredda, che si fonda sul fattore culturale. La sua ipotesi individua nello scontro di civiltà la chiave di lettura degli sviluppi attuali e futuri della politica internazionale. Le identità culturali, che nel loro significato più ampio per Huntington corrispondono alle civiltà, sarebbero alla base dei processi di coesione e disintegrazione che caratterizzano il panorama

mondiale dopo il 1989. Nella fase bipolare gli attori del sistema internazionale si qualificavano come superpotenze, alleati, satelliti, clienti, non allineati. Nel sistema attuale, rispetto alle civiltà, Huntington li qualifica come Stati guida, Stati membri, Stati isolati, Stati divisi, Stati in bilico. La dinamica dei possibili «scontri» è legata alla struttura stessa delle civiltà: gli allineamenti, anziché sul versante ideologico, si formano in relazione alla posizione che ciascuno Stato occupa rispetto al grado di identificazione culturale. Se durante la guerra fredda un paese poteva decidere di non allinearsi, oggi nessuno può rinunciare alla propria identità. La variabile interna diventa dunque determinante nella spiegazione della politica internazionale, perché la frequenza e l'intensità dei conflitti sono espressione del grado di identificazione verso il proprio raggruppamento e di incompatibilità verso l'esterno, come dimostrano sia il conflitto in Ucraina, che vede contrapporsi occidentali e ortodossi, sia la sfida lanciata dallo Stato Islamico contro la civiltà occidentale.

In conclusione, la politica ha subito nel corso del tempo un processo evolutivo che le ha consentito di acquisire la propria autonomia. Lo studio del potere si è rivelato fondamentale per spiegarne l'essenza, sia a livello interno che internazionale. Le modalità di gestione del potere, e di conseguenza il ricorso alla violenza, determinano le differenze tra politica interna e politica internazionale. Queste due dimensioni della politica a volte si sovrappongono, a volte, più semplicemente, interagiscono. Come vedremo nel capitolo successivo, la duplice natura della politica influenza l'intera discussione sul metodo scientifico e si colloca al centro del dibattito sui livelli di analisi.

