

Scienza Politica

Riassunti di Alberto Presti, Sofia Gorgone, Myriam Russo, Giulia Tarantino e
Claudia Candido



Indice

Riassunti del libro “Manuale di Scienza Politica” di G. Capano

1. Capitolo 1: politica e scienza politica
2. Capitolo 2: metodi e strumenti della scienza politica
3. Capitolo 3: regimi, sistema politico e Stato
4. Capitolo 4: modelli democratici e regimi antagonisti
5. Capitolo 5: partiti, elezioni e sistemi di partito
6. Capitolo 6: assemblee e circuiti rappresentativi
7. Capitolo 7: istituzioni e livelli di governo
8. Capitolo 8: amministrazione e burocrazie
9. Capitolo 9: opinione pubblica, partecipazione e comunicazione
10. Capitolo 10: processi decisionali e politiche pubbliche
11. Capitolo 11: dimensione sovranazionale e governance multilivello
12. Capitolo 12: crisi della politica e prospettive della democrazia



Gli appunti sono di proprietà di Vivere Scienze Politiche, si prega di rispettare la proprietà intellettuale. Il Supporto appunti è un servizio offerto dalla nostra associazione come supporto, è necessario sottolineare che gli appunti **non sempre sono sufficienti** per superare gli esami con profitto, quindi si consiglia agli studenti che usufruiscono di questo servizio di integrarli con i testi indicati nelle schede di trasparenza.



Capitolo 1: Politica e scienza politica, approcci, identità e confini

La scienza politica ha come scopo primario lo studio e la ricerca dei diversi aspetti della realtà politica tramite il metodo delle scienze empiriche e sulla base di un'ampia varietà di tradizioni di ricerca e approcci. Il settore si compone di diverse aree di ricerca e di insegnamento:

- La metodologia e le tecniche della ricerca politica
- Le amministrazioni, i diversi altri sottosistemi organizzati e le politiche pubbliche
- I processi politici europei, la politica sovranazionale e internazionale
- I processi politici in prospettiva comparata
- Il linguaggio e la comunicazione politica
- La teoria politica empirica

Vi sono due elementi fondamentali della disciplina: l'oggetto di studio (ovvero il concetto di "*politica*", che è molto più antico della disciplina) e lo sviluppo di un soggetto collettivo, la comunità degli *scienziati della politica* che pratica e diffonde la disciplina stessa.

Di fronte a fenomeni costitutivi della vita associata degli esseri umani, il concetto di politica è stato definito in modi assai diversi nel corso del tempo. La necessità di definizioni "realiste" di politica è essenziale per la scienza politica che, per sua natura, ha bisogno di concetti empiricamente osservabili. Il percorso storico che ha portato alle riflessioni di Max Weber, Harold Lasswell, David Easton e Giovanni Sartori è stato opportuno e complesso, ma risulta importante saperlo.

Il significato di politica, ha subito, nel corso dell'evoluzione della storia occidentale, trasformazioni decisamente significative. La politica degli antichi greci è cosa ben diversa dalla politica contemporanea: la parola è la stessa, ma il significato è cambiato radicalmente. La concezione greca di "*politica*" era qualcosa di ben diverso da quella odierna. Innanzitutto perché nella concezione greca non vi era alcuna distinzione tra "*politica*" e "*società*". Politica era la dimensione collettiva del vivere sociale che differenziava l'essere umano in quanto tale dagli altri esseri viventi. Ecco perché la definizione aristotelica di "*essere umano*" come "*animale politico*", in realtà non definiva la politica ma l'essere umano: la politica quindi era la dimensione totalizzante del cittadino greco, che era pienamente essere umano proprio perché politico, quindi per definizione intriso di socialità. In questa prospettiva, che fonda la concezione di "politica" fino a Machiavelli, il fine ultimo della politica non può che essere il bene collettivo.

La *politica classica*, ha poco a che fare con la concezione moderna, in cui emerge con forza la sua dimensione di verticalità.

La politica aristotelica è caratterizzata da relazioni orizzontali, proprie del vivere in comunità. Invece, la concezione gerarchica che della politica ha Platone era legata ad una visione etica dell'ordine sociale); oppure a quella di Protagora per il quale la politica era *l'arte del persuadere*, o ancora ai sofisti i quali enfatizzavano la dimensione utilitaristica dell'attività politica. Alla fine, quella che emerge come pilastro della cultura occidentale, è proprio la concezione aristotelica, che si impone in modo egemonico nei secoli successivi grazie anche alla sua ricezione e rimodulazione da parte della dottrina Cristiana. La politica aristotelica, nella sua versione medievale, è dominata dal *principio di verità* fondato sulla volontà divina, principio che tiene assieme politica, religione, morale e diritto. Nella versione più nota, quella della *Scolastica tomista*, la politica mantiene la sua finalità di attività

primariamente finalizzata al bene comune. Questa visione prescrittiva della politica non significa che nei secoli precedenti a Machiavelli non fosse presente il problema del potere, e delle relazioni verticali tra individui, ceti, gruppi sociali e interessi. Nell'epoca classica e in quella medievale da una parte abbiamo la politica intesa in senso aristotelico, come attività intrinsecamente umana basata su relazioni orizzontali tra individui che si determinano sulla base della conoscenza del *logos* o della verità divina, dall'altra parte il *governo della collettività*, caratterizzato da relazioni verticali che, comunque, devono confrontarsi costantemente con coerenza rispetto all'ordine naturale o divino delle cose. La verticalità del fenomeno politico viene ricondotta unicamente all'attività di governare una collettività, focalizzando l'attenzione su chi esercita il potere e come lo esercita.

Machiavelli viene generalmente considerato il primo pensatore capace di definire la politica in modo realista e autonomo dalla dimensione morale e religiosa che per secoli l'aveva caratterizzata. È con Machiavelli che il *potere* comincia a emergere come la dimensione fondante dell'azione politica. Con Machiavelli, inizia quel percorso di autonomizzazione della politica non solo dalla morale e dalla religione ma anche dalla società e dall'economia che, attraverso il pensiero di Bodin, Hobbes, Locke, Bentham arriva agli studiosi contemporanei di politica. Con il processo di costruzione dello *Stato Moderno* la politica inizia ad essere considerata come un'attività autonoma da altre sfere del comportamento umano anche se, fortemente legata al potere statale. La sintesi migliore di questo percorso è rappresentata dalla definizione di Max Weber, il quale, nella sua classica riflessione sulla politica come professione (1919), ha definito in modo netto e chiaro la natura della politica come intrinsecamente legata al conflitto per il potere nello Stato tra gli Stati. Il percorso inaugurato da Machiavelli giunge con Max Weber alla sua conclusione e, attraverso un recupero della parola greca, *polis*, che era riapparsa progressivamente a partire dal XVII secolo in autori come Altusio e Spinoza, congiunge finalmente il termine con il concetto. Si può dire più che altro che Weber dia inizio alla storia contemporanea della politica e della sua analisi. La centralità del potere nella definizione di politica non risolve però il fatto che questo concetto sfugga a qualsiasi tentativo di possibilità di individuare un elemento costitutivo del comportamento politico. Il comportamento politico non è riducibile a uno specifico e netto criterio costitutivo. La stessa enfasi sul potere non individua un elemento assolutamente distintivo dell'azione politica, poiché esistono diverse forme di potere a seconda dei contesti in cui esso viene esercitato. Il potere è importante ma deve essere inteso come una dimensione costitutiva che va contestualizzata nelle sedi e nei processi opportuni mediante i quali la specificità del potere "politico" si mostra con evidenza. In questa prospettiva, Giovanni Sartori ha enfatizzato la *dimensione verticale della politica* definendola proprio sulla base di una specifica sede in cui essa si manifesta.

La politica è ovunque perché in molte sedi e luoghi si ragiona e si agisce per influenzare chi ha la responsabilità ultima delle decisioni.

La politica ha almeno due dimensioni portanti: quella del potere (dove gli interessi configgono o cooperano per tutelare se stessi, influenzando chi deve prendere decisioni per la collettività) è quella della *soluzione di problemi collettivi*. Una volta preso atto della doppia natura della politica, assumono particolare rilevanza le domande con le quali Harold Lasswell (1936) ha suggerito di affrontare lo studio della politica: "*chi ottiene cosa, dove e come*".

"Chi fa la politica?" La politica è "fatta" da una miriade di potenziali attori individuali e collettivi. Dalle élite socioeconomiche ai gruppi di interesse, dai partiti ai movimenti, dai funzionari amministrativi ai singoli cittadini.

“Che cosa si ottiene con la politica?” Il risultato aggregato dell’azione politica dovrebbe essere il perseguimento di un determinato ordine sociale che è influenzato dallo specifico contesto socioeconomico e dal tipo di regime politico. Ma il risultato aggregato dell’azione politica contiene al proprio interno gli obiettivi singoli dei diversi attori. In un regime democratico, ad esempio, l’obiettivo dei partiti è sia quello di ottenere un risultato elettorale soddisfacente sia quello di vedere attuate le proprie proposte di politica pubblica, cioè soluzione dei problemi collettivi. L’obiettivo dei gruppi di interesse è quello di vedersi tutelati dalle decisioni politiche, mentre l’obiettivo di alcuni attori istituzionali è proprio quello di tutelare l’interesse collettivo dal rischio di eccessiva influenza dei gruppi di interesse. Ottenere qualcosa in politica deve sempre fare i conti con il fatto che il conflitto tra interessi e idee divergenti è strutturale.

“Come si perseguono i propri fini in politica?” In linea generale il “come” della politica è fatto di confronti tra interessi e idee divergenti che possono trovare diversi tipi di risoluzione. Nei regimi autoritari il “come” è basato sulla prevaricazione e sulla minaccia della violenza fisica nei confronti di chi non accetta di sottostare alle regole poste dal regime stesso. Nei regimi democratici, dove la violenza di solito è bandita, il come della politica è caratterizzato da negoziazioni, compromessi, scambi, procedure, a volte pacifiche proteste di massa, fermo restando che il modo più generale di ottenere, per i cittadini come per i partiti, è quello di vincere le elezioni.

“Dove si perseguono i propri fini in politica?” Il dove della politica dipende dalle caratteristiche del contesto in opera l’attore che agisce politicamente. Chi agisce politicamente lo fa per ottenere risultati e questi risultati si ottengono se vengono recepiti da una decisione collettivizzata. Gli ambiti perdano posso essere variegati, ma comunque riconducibili a collettività in cui vi sia il monopolio dell’esercizio della forza.

Rispondere alle domande chi, cosa, dove e come la politica significa affrontare in modo empirico l’analisi della politica stessa. Insomma, nella definizione di “politica” sta anche, *in nuce*, il modo per studiarla.

In definitiva, si può affermare che la *scienza politica* sia *la disciplina che studia i fenomeni politici al fine di comprenderne la natura e spiegarli (Chi? Che cosa? Come? Dove? E, quindi, perché?) mediante l'adozione delle metodologie proprie delle scienze empiriche*.

La scienza politica vuole pertanto comprendere i meccanismi di funzionamento dei fenomeni e delle azioni politiche al fine di individuarne le regolarità e di spiegarne gli effetti, sia quelli intenzionali sia quelli non intenzionali. La scienza politica è una *scienza empiricamente orientata*. Deve dare dimostrazione, attraverso le diverse tecniche del metodo scientifico, che le sue affermazioni sono sufficientemente suffragate dall’evidenza dei *fatti*.

Il fatto che la politica sia sempre esistita non significa che vi sia sempre stata una scienza politica. A fondare le discipline scientifiche è soprattutto la definizione dell’oggetto di analisi delle stesse. Per avere una scienza politica, abbiamo dovuto aspettare che i cambiamenti storici avvenuti in epoca moderna e contemporanea liberassero la politica dai suoi stretti legami di dipendenza dall’etica e dalla religione e, infine, dal diritto. La scienza politica, ha pertanto, bisogno, di una definizione di “politica” come attività autonoma dalle altre attività umane e, al tempo stesso, di uno specifico contesto storico. In questo senso non si può non ricordare che la scienza politica ha origini diverse in Europa rispetto agli Stati Uniti e che ha avuto anche diversi percorsi. Lo sviluppo e la prima definitiva istituzionalizzazione della scienza politica sono vicende soprattutto nordamericane. Non solo per le radici socioculturali ma per questioni connesse allo sviluppo del sistema politico. La scienza politica è una disciplina che, per le sue caratteristiche, può svilupparsi solo in un contesto democratico.

La disciplina ha faticato a nascere, si è aspettato gli anni Sessanta per rivelare segnali di una prima istituzionalizzazione della scienza politica italiana. In questo decennio una serie di fattori consentono alla disciplina di gettare quelle radici che le permetteranno, nel decennio successivo, di cogliere l'occasione della massificazione educativa per radicarsi, pur se parzialmente, nelle università. I fattori più rilevanti sono:

- La nomina nel 1963 a professore ordinario di Giovanni Sartori. Il padre della scienza politica italiana ottiene in quell'anno la cattedra di Sociologia, per poi passare a quella di Scienza politica pochi anni dopo. Intorno a quella cattedra e al centro fiorentino di studi comparati nasce il primo nucleo di *politologi* accademici italiani e la "*Rivista Italiana di Scienza Politica*" (1971);
- La pubblicazione dei primi lavori empirici;
- L'apertura e il ruolo nei primi network internazionali della ricerca. Un primo gruppo di giovani studiosi italiani si forma negli Stati Uniti, grazie anche a cospicui finanziamenti americani;
- Altri finanziamenti americani, utili non solo a garantire borse di studio e progetti di ricerca, ma anche ad aprire centri di formazioni e di ricerca, come l'Istituto Cattaneo di Bologna;
- La decisione ministeriale, presa nel 1968, di consentire alle Facoltà di scienze politiche l'inserimento del corso di Scienza Politica nel primo biennio.

È durante gli anni Settanta che la disciplina si irrobustisce in alcune sedi universitarie (Bologna, Catania, Firenze, Torino in particolare). Finalmente la scienza politica italiana esiste.

Il processo di consolidamento della scienza politica ha comportato non solo la definizione dell'oggetto della stessa, ma anche delle teorie e dei metodi con cui studiarlo. La scienza politica ha avuto bisogno di delimitare con chiarezza i propri confini disciplinari, di demarcare il proprio territorio rispetto alle altre discipline che, da altre prospettive, si occupano dei fenomeni politici.

Il processo di consolidamento e autonomizzazione della disciplina è caratterizzato dalla coesistenza di due dinamiche: da una parte quella *identitaria*, mediante la quale la scienza politica si differenzia da altre discipline che hanno come oggetto il comportamento politico; dall'altra parte quella di *specializzazione interna*, mediante la quale gruppi di studiosi focalizzano specifici temi e metodiche di ricerca. Le due dinamiche tuttavia possono entrare anche in contrasto tra loro: spesso, infatti, le aree specializzate d'indagine si ibridano con le medesime aree specializzate di altre discipline rendendo, in questo modo, meno chiari i confini disciplinari.

La scienza politica nasce dopo le altre discipline che, da una diversa prospettiva analitica, si occupano della politica. In particolare, quattro sono le discipline che, preesistendo alla scienza politica, hanno rappresentato i punti di riferimento e di sfida per la nuova disciplina: la filosofia politica, l'economia politica, il diritto pubblico e costituzionale, la sociologia.

La scienza politica, per autonomizzarsi, ha dovuto distaccarsi da esse anche se il rapporto non si è mai interrotto e spesso la nuova scienza politica ha tratto concetti di teorie da queste discipline, seppur rielaborandole in modo originale.

Scienza politica e Filosofia politica: la distinzione tra "analisi scientifica" e "analisi filosofica" della politica è semplice, ma anche molto complessa. Semplice perché intuitivamente si è portati a ritenere che la filosofia politica si occupi di idee, mentre la scienza politica di fatti; che la filosofia politica sia basata solo su concetti mentre la scienza politica necessiti di prove empiriche per validare le proprie affermazioni.

In realtà le cose sono molto più complesse perché sia la filosofia che la scienza politica focalizzano l'attenzione su una domanda costitutiva del comportamento umano: com'è possibile l'ordine politico? Ovviamente lo fanno in modo estremamente diverso, perché la filosofia politica assume sempre una prospettiva intrinsecamente normativa, mentre la scienza politica aspira a spiegare il perché un ordine sociale prevale in un dato momento.

Al tempo stesso, però, è opportuno osservare come anche i filosofi politici tengano in considerazione il dipanarsi concreto dei fenomeni politici, seppur trattandolo in modo estremamente diverso rispetto agli altri scienziati politici.

Per i filosofi politici la realtà della politica viene confrontata con un coerente sistema teorico mediante il quale viene valutato se ciò che è nella realtà si conforma al principio del dover essere; per gli scienziati politici, invece, la realtà è fonte dei dati necessari a capire e spiegare perché è come un determinato fenomeno politico si è manifestato in uno specifico modo. Questa diversità non può annullare il fatto che il cordone ombelicale tra le due discipline non sia mai stato rescisso: in primo luogo perché alcuni termini fondamentali della scienza politica vengono dalla lunga storia della filosofia politica; in secondo luogo perché, ogni qual volta vengo proposta una teoria empirica di un fenomeno politico, essa, per quanto empiricamente articolata, si basa su una fondazione di tipo filosofico.

Insomma, se ha ragione Bobbio a distinguere la scienza politica rispetto alla filosofia politica, per il fatto che la scienza politica:

- A) Deve verificare empiricamente le proprie affermazioni per validarle (mentre per il filosofo politico esse sono valide se teoricamente coerenti);
- B) Deve spiegare (mentre la filosofia deve giustificare, ovvero trovare il miglior modo per l'ordine politico);
- C) Deve essere avalutativa (mentre per definizione il filosofo politico non può esserlo); è anche vero che il cordone ombelicale tra filosofia e scienza politica persiste.

Scienza politica ed economia: tra scienza politica ed economia è stato più semplice individuare i confini e i rispettivi ambiti disciplinari, almeno fino ad un certo punto.

Innanzitutto, quando si parla di "economia", bisogna intendersi sul significato attribuito al termine. Oggi l'economia si divide in microeconomia (che studia il comportamento individuale di chi consuma e chi produce e le loro intenzioni) e la macroeconomia (che studia il comportamento economico di un sistema e gli interventi, le politiche, mediante i quali è possibile condizionare i comportamenti microeconomici proprio per cambiare le performance di sistema).

In questo modo, parrebbe non esserci alcun problema nel distinguere la "scienza politica" dalla "scienza economica". Soprattutto quando si ragiona a livello sistemico e quindi gli interventi, delle politiche economiche, da porre in essere per migliorare le performance di sistema, gli oggetti dell'analisi politologica ed economica si sovrappongono quasi perfettamente e, anche se sulla base di approcci teorici diversi, scienziati politici ed economisti tendono a sconfinare nel terreno disciplinare degli altri. Inoltre, uno dei principali filoni teorici della scienza politica, la *Rational Choice*, è basato sull'assunto di base dell'azione microeconomica, e cioè che *"il complesso del comportamento umano può essere considerato composto da individui che partecipano al fine di massimizzare la propria utilità sulla base di un insieme di preferenze stabili"*. Questa prospettiva teorica ha reso molto simile l'analisi politologica a quella economica, soprattutto in quei settori di indagine in cui ci si occupa di analizzare i processi mediante i quali si operano le scelte collettive. Al tempo stesso, si deve rilevare

come vi siano altri terreni di incontro tra scienza politica ed analisi economica. Ad esempio a partire dagli anni Ottanta, tanto le teorie esplicative degli scienziati politici quanto i modelli degli economisti tornano a mettere al centro il ruolo delle istituzioni. Oppure, il recente comune interesse rispetto alla “tragedia dei beni comuni”, cioè al problema della gestione delle risorse naturali. Infine, non si può non accennare agli intrecci tra scienza politica ed economia nel compenetrarsi, sia a livello di analisi interna, *Political economy*, sia a livello di politica internazionale, *International Political Economy*, per spiegare i fenomeni politici e sociali mettendo in relazioni le influenze reciproche tra elementi propri della politica ed elementi propri del sistema economico. I confini tra scienza politica e scienza economica parrebbero abbastanza chiari e netti. Certo, diversi sono gli obiettivi delle due discipline: da una parte spiegare come si struttura l’ordine politico di un determinato sistema, dall’altra parte come un sistema riesce a raggiungere e mantenere un determinato equilibrio economico.

Le variabili prese in considerazione sono decisamente differenti, ma la forza della realtà invita continuamente a sconfinamenti disciplinari e a collaborazioni.

Scienza politica e scienza giuridica: i confini tra queste due sono anch’essi auto evidenti. In realtà, anche in questo caso, le cose non sono così semplici, e la rivalità tra le due discipline persiste, soprattutto nei paesi dell’Europa continentale. Questa rivalità ha origini storiche sedimentate. La scienza giuridica, in particolare il diritto costituzionale e pubblico, ha rappresentato il linguaggio costitutivo del passaggio dallo Stato assoluto allo Stato costituzionale. Mediante il diritto si sono regolati e depoliticizzati i rapporti tra governanti e governati. Il diritto si è imposto a lungo come il linguaggio dello Stato e per certi versi anche della politica, anzi, con la giuridicizzazione dello Stato si è giuridicizzata la politica, ovvero si è cercato di coinvolgere la lotta per il potere politico all’interno di un sistema di norme.

Con la giuridicizzazione del potere, la fonte del potere politico è esterna ad esso, ed esso stesso nel suo esercizio deve conformarsi al principio di legalità e legittimità (il potere non può essere ottenuto ed esercitato solo nel rispetto delle regole poste dal sistema di norme vigenti).

Ovviamente, però, occuparsi della legalità e soprattutto della legittimità dei comportamenti politici, seppur rispetto all’insieme di norme vigenti, consente ai cultori del diritto di entrare anche nel merito del comportamento politico e quindi di sconfinare nel territorio della scienza politica. D’altra parte, anche gli scienziati politici sconfinano spesso, soprattutto quando si occupano di riforme costituzionali, in un territorio che i giuristi considerano di loro assoluta proprietà. È tuttavia evidente che questi margini di sovrapposizione non possono far dimenticare le intrinseche differenze disciplinari: la scienza politica studia la concretezza dei fenomeni politici al fine di capirli e spiegarli, mentre la scienza giuridica analizza i comportamenti politici per valutarne la coerenza, in termini di legalità e legittimità, con l’ordinamento giuridico esistente.

Scienza politica e sociologia: i confini tra sociologia e scienza politica sono assai più labili di quelli con le discipline fin qui analizzate. Ciò è dovuto al fatto che la sociologia è una delle sorelle maggiori della scienza politica, e quest’ultima ha trattato dalla sociologia un insieme assolutamente rilevante di concetti fondamentali. Senza contare che molti grandi sociologi sono da considerare anche dei classici fondamentali per chiunque voglia far scienza politica.

Inoltre, entrambe le discipline sono non solo empiricamente orientate, ma condividono in gran parte le stesse metodologie di ricerca. Ovviamente, una di occupa della società e l’altra della politica e, quindi, le loro differenze stanno soprattutto nel modo di organizzare il rapporto tra cause ed effetti.

Per il sociologo, ad esempio, ogni fenomeno studiato è riconducibile alle caratteristiche del sistema o della struttura sociale.

Da parte loro gli scienziati politici ritengono la struttura sociale come il prodotto del comportamento degli attori e delle istituzioni politiche.

Si tratta di una differenza sostanziale e che consente alle due discipline di mantenere confini reciproci abbastanza netti e di avere, al tempo stesso, una sovrapposizione condivisa e reciprocamente legittimata.

Gli studi compresi in questa area di sostanziale sovrapposizione sono spesso ricondotti alla sociologia politica, ovvero quella disciplina in cui scienza politica e sociologia si ibridano, al fine di studiare le basi sociali e istituzionali dei fenomeni tipici del comportamento politico (es. Comportamento elettorale), nonché le basi sociali del conflitto e del consenso presenti in una realtà politica.

La scienza politica contemporanea, quella che si consolida a partire dal secondo dopoguerra, origina da una comune matrice teorica che è quella del *comportamentismo*. Si tratta di un movimento epistemologico che, sulla base del pragmatismo di John Dewey e del rifiuto del formalismo giuridico e delle mere ricostruzioni storiche, spinge a focalizzare l'attenzione degli studiosi sul reale comportamento politico degli individui, senza prestare attenzione al potere e al ruolo delle Istituzioni. Sulla base di questo modo di guardare al fenomeno, l'analisi politica deve studiare il comportamento politico in modo neutrale prestando attenzione ai fatti che devono essere rilevati attraverso tecniche e metodiche innovative.

In questo modo, la scienza politica può produrre spiegazioni verificabili, attendibili e neutre.

La svolta comportamentista, che risulterà egemonica fino alla metà degli anni Sessanta, è assolutamente importante perché rappresenta il vero spartiacque verso la costruzione di una disciplina empiricamente orientata. È infatti grazie al comportamentismo che la scienza politica acquisisce alcuni elementi costitutivi della sua autonomia e identità: la ricerca di regolarità; la necessità di verificare empiricamente le generalizzazioni; l'esigenza di adottare tecniche sofisticate di analisi e dare forma anche quantitativa all'oggetto analizzato; la sistematizzazione (ovvero l'esigenza di dare una robusta base teorica alla ricerca empirica).

L'epoca comportamentista produce anche un tentativo di teoria generale per l'analisi politica, quella di David Easton che, cercando di costruire uno schema generale di analisi politica di stampo comportamentista, propone il primo approccio teorico in cui lo Stato non è il centro motore della politica. Esso viene sostituito dal concetto di *sistema politico*, ossia l'insieme di interazioni interdipendenti tra attori politici e attività funzionali della società, mediante le quali vengono prodotte e attuate decisioni politiche e, quindi, allocati valori in una società. Si tratta di un tentativo ambizioso che, però, non riesce a raggiungere l'obiettivo prefissato di una condivisa teoria generale per l'analisi della politica. Progressivamente il comportamento, e l'analisi sistemica di Easton, vengono criticati e abbandonati, anche se alcuni loro elementi persistono nella scienza politica contemporanea. Il declino del progetto Eastoniano ha prodotto una significativa frammentazione, dal punto di vista teorico, nella scienza politica. Infatti, attraverso un vero e proprio processo a ondate, la scienza politica ha visto l'emergere e il coesistere di diversi paradigmi teorici. Negli anni Settanta si impone con vigore la *Rational Choice*, e all'interno di questo approccio incentrato sulla razionalità individuale, i lavori della *teoria della scienza pubblica* diventano i punti di riferimento più importanti per gli scienziati politici d'oltreoceano. L'attenzione per il ruolo delle "istituzioni" torna progressivamente in auge negli anni Novanta. Contestualmente, emerge un consistente filone di ricerca che enfatizza il ruolo delle idee nell'influenzare i processi politici.

È questa la fase in cui si sviluppa a partire dagli Stati Uniti un'impressionante letteratura sulla *governance*, ovverosia sul problema del modo in cui i processi decisionali vengono governati in contesti affollati di attori che perseguono i propri interessi su diversi livelli istituzionali. Il processo di globalizzazione ha ulteriormente influenzato l'evoluzione di questi studi: una parte della scienza politica si muove oggi in una dimensione terza tra le due aree classiche della *politica comparata* (ovvero la comparazione degli Stati) e le *relazioni internazionali* (la politica tra gli Stati): la dimensione che vede nella *governance multilivello* il contesto dove opera l'insieme degli attori rilevanti, gli enti locali, regionali, lo Stato, gli organismi sovranazionali.

Insomma, dal punto di vista teorico la scienza politica è venuta sedimentando un notevole pluralismo teorico, oltre che metodologico, che se da una parte ne mostra la vivacità, dall'altra parte mostra il rischio di difficile o lenta cumulabilità della conoscenza.

Alla frammentazione teorica ha corrisposto, anche una frammentazione tematica. Questa duplice frammentazione può far pensare al rischio di diaspora che, in realtà, non è nell'ordine delle cose. Ciò che tiene insieme la scienza politica è il comune interesse a capire e spiegare la politica in modo empiricamente orientato e la comune condivisione della comparazione come metodo ineludibile per fare buona scienza politica quale che sia l'oggetto di analisi e la teoria che guida questa analisi.

Gli approcci teorici sono i modi in cui possiamo "vedere le cose" ed interpretare i fenomeni politici. Un approccio teorico in scienza politica è dunque l'equivalente di un paradigma nelle scienze naturali. A seconda dell'approccio teorico prescelto, lo scienziato politico si orienterà verso un certo tipo di fenomeni e di misurazioni, ignorando altri possibili aspetti della realtà, perché ritiene i primi costitutivi del fenomeno politico.

Gli approcci teorici sono intimamente legati ai metodi e alle tecniche della ricerca scientifica ed il loro successo determina la storia della scienza politica. Quali sono gli approcci riconosciuti nella scienza politica?

- Sicuramente va anche considerato il "vecchio" *approccio strutturalista*. Il termine designa tutte le visioni che guardano a fattori strutturali, per lo più socioeconomici, per spiegare eventi e comportamenti politici. La teoria marxista della lotta di classe e della rivoluzione proletaria come conseguenza inevitabile dell'evolvere dei rapporti di produzione è certamente una teoria strutturalista. Strutturaliste sono anche le teorie che vedono lo sviluppo politico ed economico di un paese come determinato dalla sua posizione geopolitica. Nell'approccio strutturalista ricorre spesso la parola "sistema": non ci stupirà quindi che il più compiuto tentativo di stabilire delle relazioni generali tra sfere dell'agire sociale, derivante dallo struttural-funzionalismo di Talcott Parsons, sia l'approccio sistemico (System Theory).
- Dalle critiche allo struttural-funzionalismo hanno trovato origine o rinnovata attenzione approcci teorici che hanno poi preso piede in momenti successivi. L'*approccio pluralista* di stampo comportamentista, ad esempio, ha ripreso vigore proprio in reazione a quello sistemico-strutturalista, enfatizzando soprattutto la rilevanza delle azioni e delle interazioni tra gli attori nell'influenzare gli esiti del processo politico. A questo orientamento teorico corrispondeva un nuovo orientamento epistemologico: al centro dell'analisi pluralista vi è la convinzione che il potere politico non si annida necessariamente nelle strutture economiche e sociali, ma sia determinato dall'interazione di gruppi di persone che si mobilitano a favore di questa o di quella *issue*. Per studiare il potere occorre quindi osservare il suo esercizio in corso d'opera, analizzando attraverso l'osservazione partecipata chi fa e decide cosa. Questo approccio si basava sulla convinzione che l'esercizio del potere potesse osservarsi meglio ad un livello d'analisi inferiore,

quello della comunità locale, e che i risultati di questi studi potessero essere poi generalizzati. Caposcuola di questo approccio era Robert Dahl che, nel suo famoso studio del potere a New Haven (1961), voleva capire chi governasse la città. Dallo studio di Dahl emergeva come il potere fosse disperso e come centrale fosse invece la figura politica (in questo caso il sindaco) cui spettava di decidere a quale pressione societaria dare maggiore ascolto. Non tutti gli esponenti del pluralismo erano tuttavia così fiduciosi nella capacità del sistema politico di rispondere alle esigenze della società. Piuttosto scettico era, ad esempio Theodore J. Lowi, che sottolineava come la mobilitazione fosse spesso solo una facciata per permettere che le vere decisioni venissero invece prese tra pochi individui.

- Nei decenni successivi alla rivoluzione comportamentista, il ruolo delle istituzioni ha avuto un nuovo rilancio, sia pure con modalità diverse che, nel loro complesso, hanno determinato lo sviluppo del cosiddetto *approccio neoistituzionalista*. A partire dagli anni Settanta, un gruppo sempre più numeroso di scienziati della politica ricominciava a studiare le istituzioni statali. Dall'interesse per lo "Stato", l'agenda istituzionalista si è estesa successivamente a tutte le istituzioni, pubbliche e private, strutturali e cognitive, fisiche e mentali. Questo approccio si è venuto differenziando in tre filoni. In comune, tali filoni hanno l'attenzione alle istituzioni ed alle capacità di influire sui comportamenti degli attori e sulle decisioni politiche. Dove differiscono è sui meccanismi di tale influenza. Il *neoistituzionalismo storico* colloca i processi politici all'interno di percorsi dai quali essi sono dipendenti sia in relazione alla loro persistenza sia in relazione al loro cambiamento. Il *neoistituzionalismo sociologico-organizzativo* sottolinea come il comportamento politico sia fortemente influenzato dalle modalità mediante le quali le "istituzioni" (intese in senso lato, come schemi di comportamento persistente di tipo culturale e sociale) formano le preferenze degli individui e quindi ne influenzano il comportamento. Il *neoistituzionalismo razionale*, utilizzando l'analisi razionale propria degli approcci economici, sviluppa l'esigenza di collocare i comportamenti individuali in contesti istituzionalmente vincolati.
- Una famiglia di approcci teorici che periodicamente si riaffaccia, rinnovandosi ed acquisendo sempre nuovi tratti, è quella *culturalista*. Alla sua base sta la convinzione che la cultura e i valori siano determinanti fondamentali del comportamento politico. Il difetto principale di questi approcci è che non poggiano su alcun tentativo di dimostrare la loro effettiva consistenza e di spiegarne l'origine. La "cultura" di questo o quel popolo diventa pertanto una conveniente variabile residuale in cui scaricare tutta la varianza non spiegata dai fenomeni politici e sociali sotto osservazione. Il tema dell'applicabilità del sapere prodotto dalla scienza politica è diventato molto dibattuto, prima in America e successivamente anche in Europa. Ancora oggi esso è un tema fondamentale che ha a che vedere con questioni complesse. Nonostante sia l'estensione che l'applicabilità della scienza politica non siano ancora certe, è comunque possibile dare una risposta minimale alla domanda a *che cosa serve la scienza politica?*

In primo luogo, serve ad offrire ai cittadini e ai decisori una visione dei fenomeni politici, delle loro cause e dei loro potenziali effetti, deideologizzata ed empiricamente fondata. In secondo luogo, la scienza politica è una disciplina che educa alla democrazia perché, "svelando" come davvero funziona la politica, ne fa emergere, in modo empirico, i vizi e i problemi.

La scienza politica, in definitiva, aiuta la democrazia a correggere i propri errori e a migliorarsi, per quanto possibile.

Capitolo 2: Metodi e strumenti della scienza politica

Le procedure di raccolta delle osservazioni, di elaborazione dei concetti e di collegamento fra questi in proposizioni verificabili, cioè, che consideriamo *ricerca scientifica*, sono storicamente e culturalmente determinate. La ricerca politica e sociale non è solo apprendimento autocoscienze, ma è anche apprendimento metodologicamente autocritico.

Non ci basta conoscere in maniera rigorosa, vogliamo anche *sapere come sappiamo*. Quando ci proponiamo di conoscere in maniera scientifica, compiamo due *atti di fede*, meglio detto, partiamo da due premesse di base che non possiamo provare, magari senza neanche saperlo. La prima è una promessa di tipo *ontologico* (aggettivo che si riferisce al discorso sull'esistenza, o essenza), e consiste nello "scommettere" che la realtà politica e sociale là fuori è caratterizzata da una certa regolarità.

La seconda premessa è di tipo *epistemologico* (aggettivo che si riferisce al discorso sulla veridicità, o verità), e consiste nello scommettere che, grazie a disciplinate osservazioni e a rigorosi metodi di inferenza, possiamo effettivamente conoscere quella realtà. Insieme, queste due premesse ci consentono di applicare metodi di osservazione, concettualizzazione e misurazione della realtà che possono portare a conoscenze valide, comunicabili e potenzialmente replicabili. Il lavoro degli scienziati politici consiste nel ricercare regolarità all'interno di una realtà che appare casuale e caotica e che, se così davvero fosse, non potrebbe essere conosciuta sistematicamente.

La scientificità delle scienze sociali è stata a lungo oggetto di dibattito. È un dibattito affascinante e complesso, che parte da lontano. Gli esponenti del *Circolo di Vienna* elaborarono la teoria dell'unitarietà delle scienze naturali e sociali. Per questi studiosi, la conoscenza dei "fatti sociali" non era sostanzialmente diversa dalla conoscenza dei "fatti naturali": in entrambi i casi si trattava di stabilire una connessione quanto più precisa e univoca tra la realtà (oggetto) e l'agente sociale o lo studioso (soggetto). La "verità" delle scienze e la "validità" della nostra conoscenza consisterebbero nello stabilire questo nesso nel modo più preciso e univoco possibile.

La posizione filosofica del Circolo di Vienna, a contatto con il naturalismo americano di John Dewey, generò il metodo *neopositivistico* che ha dominato le scienze sociali nel dopoguerra. La realtà sociale, infatti, non si presenta immediatamente al soggetto, ma è mediata dai concetti, dai termini e dalle teorie con i quali il soggetto rappresenta a sé la realtà. La verità della conoscenza scientifica e la validità delle proposizioni che la costituiscono dipendono dallo stabilire un adeguamento sempre più stretto e preciso del concetto-termini al dato osservato. Il forte impulso empiricista impresso dalla scienza politica americana al dibattito metodologico si era già affermato negli anni tra le due guerre grazie alle opere di Arthur Bentley e David Truman. Entrambi avevano impostato lo studio del *processo di governo* come uno studio empirico volto a cogliere soprattutto i comportamenti e le attività invece che gli stati mentali ed emotivi ad essi collegati. Gli oggetti della scienza politica erano, per questi studiosi, dati "duri", comportamenti e attività, e non "molli", stati, mentali ed emotivi. Trattando i dati duri delle scienze sociali alla stregua di altri dati e quindi cercando di osservarli e misurarli, Bentley ambiva ad elevare lo status di queste scienze, e in particolare della scienza politica, a quello delle scienze naturali. Su un versante opposto si posizionano invece studiosi che, come Dilthey, erano ben coscienti del fatto che scienze naturali e scienze umane e sociali erano divise dalla diversa relazione che esiste tra soggetto e oggetto. Per Dilthey, così come per Weber, era possibile conoscere la realtà politica e sociale in modo scientifico, ma ciò a cui occorre rinunciare è la pretesa, illusione, di aver così stabilito una connessione fra noi e la realtà "là fuori".

Il passaggio dall'*induttivismo*, partire dalle osservazioni empiriche per "scoprire" regolarità nella loro manifestazione, al *deduttivismo*, partire da una qualche forma di "pre-teoria" che postula l'esistenza

di regolarità per verificare se le osservazioni empiriche si confanno ad esse, ormai dominante nelle scienze sociali (e naturali) è quasi completato.

Per Karl Popper, compito della scienza è di sottoporre le teorie scientifiche a falsificazioni, al tentativo cioè di individuarne le debolezze ed eliminarle in un continuo affinamento e rafforzamento delle stesse: di qui il termine di *falsificazionismo* con cui si denota la posizione filosofica di Popper. Non appena una teoria scientifica è falsificata, va abbandonata e sostituita con un'altra che fornisca una maggiore aderenza dei concetti-termini ai dati. Popper chiaramente crede ancora nel progresso della scienza. Affinché la scienza progredisca, il procedimento scientifico deve essere trasparente, replicabile e pubblico.

Per Thomas Kuhn, invece, la scienza non procede gradualmente per affinamenti incrementali, ma attraverso *rivoluzioni*. La scientificità delle teorie non consiste nella loro progressiva sempre migliore aderenza al dato reale, ma nell'attenersi agli statuti epistemologici in quel momento prevalenti. Il concetto stesso di "scientificità" è socialmente determinato: la garanzia di una qualche forma di "oggettività scientifica" risiede nel consenso della comunità scientifica che condivide quell'insieme di teorie, leggi e procedure che formano un paradigma.

Imene Lakatos tenta una sintesi ed un riavvicinamento tra le posizioni di Popper e di Kuhn, affermando che se non basta falsificare una teoria per scartarla completamente, il passaggio da una teoria all'altra non è nemmeno dettato da mode improvvise. Ogni teoria per Lakatos è collegata ad un "programma di ricerca" costituito da un nucleo centrale di ipotesi di base che è possibile, anzi doveroso, preservare da falsificazioni affrettate, grazie all'aggiunta di ipotesi che le rendano più capaci di spiegare la realtà, finché una teoria ed un programma alternativo di ricerca non vengano sviluppati. È evidente come nelle scienze sociali contemporanee ci si è allontanati dal concetto di "oggettività" ottocentesco in virtù di idee fondamentali quali la centralità del momento teorico e la provvisorietà e reversibilità delle teorie scientifiche. È la teoria che, nel bene e nel male, condiziona l'intero processo di indagine, consentendo di porre o non porre dei problemi e prefigurandone soluzioni inadeguate o adeguate. L'elemento fondante della razionalità scientifica e del suo controllo consiste nella pubblicità, ripetibilità e controllabilità di ogni proposizione, di ogni indagine, esperimento, enunciazione e legge.

"L'indagine scientifica è quell'articolato e non lineare processo che da una situazione indeterminata (qualcosa che non torna, per così dire), conduce alla posizione di un problema, che è tale solo in quanto, con l'intervento di un abbozzo di teoria, o congettura, risulta affrontabile e risolvibile".

Vi sono molti obiettivi possibili che uno scienziato sociale può voler perseguire nello svolgere un'indagine scientifica:

- In primo luogo, uno scienziato può voler *descrivere* accuratamente un fenomeno politico. A questo fine, lo scienziato politico deve raccogliere una grande quantità di dati su aspetti che la sua esperienza gli suggerisce possono essere rilevanti. In studi descrittivi, la quantità e il tipo dei dati raccolti può essere davvero vastissima e lo scienziato politico rischia di essere considerato un "cantastorie" (story-teller);
- In secondo luogo, uno scienziato politico potrebbe voler *spiegare* un fenomeno. È importante precisare che spesso la relazione che gli scienziati sociali riescono a stabilire è di mera correlazione piuttosto che di vera e propria causalità.
- In terzo luogo, un obiettivo che lo scienziato politico può porsi è *prevedere* un evento o risultato. Molto interessati alle previsioni sono ovviamente i politici candidati alle elezioni, che vorrebbero sapere quali comportamenti tenere al fine di massimizzare la probabilità di essere eletti. Ma anche i legislatori e i policy-maker desiderano prevedere i risultati attesi di una loro decisione.

- In quarto luogo, coloro che consigliano i decisori sono esperti che utilizzano i modelli “scientifici” costruiti per prevedere, ma anche per *prescrivere* comportamenti. Il termine “prescrizione” può indicare una semplice raccomandazione basata su una previsione, oppure, in senso normativo, un precetto a cui è opportuno o giusto attenersi. La scienza politica del dopoguerra si è astenuta da entrambe queste attività e ha evitato sia di mettere le proprie conoscenze “a servizio del Principe” sia di intavolare ragionamenti normativi, lasciati ai filosofi politici.
- Infine, occorre ricordare che dal dibattito sulle scienze sociali emerge anche una posizione epistemologica *costruttivista* della scienza, che ritiene che la realtà sociale non esiste di per sé “là fuori”, ma venga “costruita” attraverso le mappe concettuali e valoriali degli attori sociali.

Di conseguenza, gli scienziati sociali devono innanzitutto comprendere le mappe cognitive e le ragioni profonde che orientano e muovono gli attori sociali e dare così significato ai loro comportamenti e agli avvenimenti politici e sociali. In base a questa posizione, pertanto, obiettivo della scienza politica è innanzitutto *interpretare* gli avvenimenti e i comportamenti sociali.

Lo studioso di scienze sociali conosce la realtà attraverso concetti a cui vengono associati termini. I concetti sono lo strumento principale dello scienziato sociale: per questo motivo è imperativo che i concetti siano definiti con precisione e che a essi siano associati termini univoci. Fra gli scienziati politici, *Giovanni Sartori* e *Alberto Marradi* hanno prodotto contributi fondamentali all’analisi concettuale, anche su scala internazionale.

Giovanni Sartori è considerato il padre della scienza politica italiana contemporanea e uno dei più importanti scienziati politici a livello internazionale. Filosofo di formazione, è stato il primo professore di Scienza Politica in Italia e il fondatore della “*Rivista italiana di Scienza Politica*”.

Secondo *Sartori*, ogni concetto identifica un referente al quale viene assegnato un termine e un significato. Si viene così a creare una relazione triadica tra *significato*, *oggetto* e *termine*. La relazione tra significato e oggetto deve essere *precisa* (per evitare il rischio di vaghezza concettuale); la relazione tra significato e termine deve essere *univoca* (per evitare il pericolo di ambiguità concettuale).

La posizione di *Marradi* è più sfumata rispetto a quella di *Sartori*: per *Marradi* la realtà può essere suddivisa in molti modi diversi a seconda delle esperienze vissute dalla popolazione che usa il linguaggio e delle esigenze del ricercatore. Famoso è il suo esempio della neve che, nel linguaggio delle popolazioni dell’estremo Nord è indicata con numerosi termini diversi che indicano altrettanti tipi di neve corrispondenti alle loro molteplici esperienze. Per questo motivo le traduzioni da una lingua a un’altra sono così difficili, perché ogni termine rimanda a un’esperienza che può essere anche molto diversa. Un esempio meno realistico è dato dalle difficoltà che i traduttori del *Forum mondiale delle donne* ebbero nel 1999 nel tradurre in alcune lingue il concetto di donna senza necessariamente associarlo a quello di madre, moglie o figlia. Proprio per questo motivo diventa importante definire con cura ogni concetto che viene usato nella ricerca scientifica. Innanzitutto va definito il fenomeno che si intende descrivere, spiegare o interpretare: la *variabile dipendente*. *Sartori* distingue *concetti teorici* (che non rimandano ad alcun referente osservabile) da *concetti empirici* (che rimandano a referenti osservabili). “Partito politico” è un concetto empirico, “Democrazia” è un concetto teorico. Indipendentemente dalla loro natura, però, sia i concetti teorici che quelli empirici devono poter essere definiti con precisione. La definizione di un concetto deve contenere tutte e solamente quelle proprietà o caratteristiche del concetto che servono a distinguerlo univocamente da altri concetti affini. Spesso un concetto e i suoi affini sono accomunati da un certo numero di caratteristiche, ma differiscono in base ad almeno una di queste. I concetti stanno in relazione ad altri concetti che si

situano a livelli superiori o inferiori nella scala di astrazione avendo in comune con essi un certo numero di caratteristiche necessaria ma non altre caratteristiche accessorie.

Aggiungendo caratteristiche al concetto più ampio di partenza si arriva ad un concetto più ristretto. Chiamando *intensione* (o *connotazione*) l'insieme delle caratteristiche che definiscono un concetto-terminale ed *estensione* (o *denotazione*) l'insieme dei referenti empirici indicati dal concetto-terminale, è possibile stabilire che tra intensione ed estensione esiste un rapporto inverso: quanto più è limitata l'intensione (cioè il numero di caratteristiche che definiscono necessariamente un concetto), tanto più ampia è l'estensione (cioè il numero dei referenti empirici che sono denotati dal concetto) e viceversa. L'intensione del concetto ci permette quindi di stabilirne con precisione l'estensione, cioè quali casi empirici vengono denotati dal concetto e possono essere strumento della nostra indagine. I concetti sono le variabili della nostra ricerca. Per utilizzarli come tali, dobbiamo tradurre le caratteristiche che compongono la loro intensione in altrettanti indicatori osservabili e in ciò consiste l'*operazionalizzazione del concetto*. Ad esempio, affinché si possa decidere se una determinata associazione è un partito politico dovrò determinare se è formalmente libera, se il suo scopo è nominare candidati e se questi aspirino a conquistare il potere politico. Ciascuna di queste caratteristiche deve a sua volta essere misurata da un *indicatore*, in modo da rendere possibile la determinazione della presenza o assenza della caratteristica. Inoltre, deve essere possibile combinare gli indicatori in *indici sintetici*, attraverso formule matematiche o logiche, al fine di arrivare ad una misurazione univoca del referente del concetto.

I concetti sono costrutti sociali e pertanto hanno una loro storia. Inoltre, i termini che indicano i concetti delle scienze sociali, al contrario dei termini che indicano i concetti delle scienze naturali o fisiche, sono pericolosamente simili (talvolta identici) ai termini del linguaggio comune. Questa circostanza genera due pericolosissime tendenze.

In primo luogo, la tendenza a far perdere precisione al ragionamento socioscientifico, perché anche gli scienziati della politica possono passare dall'utilizzo di termini precisamente concettualizzati all'utilizzo di termini del linguaggio comune. In secondo luogo, la tendenza a credere che chiunque "parli di politica", letteralmente, il *politologo*, sia per ciò stesso uno scienziato della politica. La vicinanza e somiglianza del linguaggio socioscientifico a quello comune causa due ulteriori problemi al quale lo scienziato della politica deve prestare attenzione. Il primo è che, magari per perseguire un'errata concezione del "bello scrivere", lo scienziato della politica può essere indotto a utilizzare termini diversi per denotare gli stessi referenti empirici, facendo così perdere di precisione al testo e di conseguenza al ragionamento. I sinonimi sono pericolosi perché possono nascondere sottili differenze che possono inficiare una ricerca scientifica. Peggio ancora sono gli omonimi (termini identici per denotare referenti empirici diversi), perché generano immediatamente confusione. Il secondo problema è che, per utilizzare termini del linguaggio comune in maniera scientifica (laddove coniare un termine nuovo sarebbe troppo complesso o artificiale), occorre prima depurarli dalle varie concrezioni linguistiche che vi si sono attaccate nel corso del tempo in seguito all'uso comune. Talvolta nemmeno questo lavoro di ricostruzione del termine riesce a depurare il concetto una volta per tutte dalle caratteristiche accessorie che lo rendono meno preciso.

Come iniziare a formulare un'ipotesi di ricerca quando il fenomeno è del tutto nuovo? Si entra nella cosiddetta "*mobilità di scoperta*" e si fa come gli entomologi che raccolgono una gran quantità di esemplari (osservazioni) e li catalogano a seconda delle caratteristiche più evidenti. Supponiamo che degli entomologi vogliano studiare un tipo di insetto nuovo, mai osservato prima. Essi ne raccoglieranno molti esemplari e li classificheranno, ad esempio, a seconda della dimensione, del

colore, delle caratteristiche delle zampe, e terranno accurata nota di dove li hanno catturati. E' questa la fase della *classificazione*, che può andare dalla classificazione più semplice (in base ad una sola caratteristica) alle classificazioni più complesse (in base a numerose caratteristiche). Una volta terminata la fase della raccolta degli esemplari, gli entomologi inizieranno a mettere in correlazione due o più caratteristiche. Qualora, però, vengano identificate delle associazioni sistematiche tra le caratteristiche, la classificazione dà luogo ad una **tipologia**. Il termine "*tipo*", infatti, indica una sottospecie del genere che mostra caratteri appunto "tipici", cioè facilmente riconoscibili, rispetto ai caratteri "generalisti". E' facile intuire come la costruzione di una tipologia possa essere, e spesso è, il primo passo verso la *formulazione di ipotesi* che, se confermate da successive osservazioni, potrebbero essere elevate a teorie (in attesa di essere confutate). Le classificazioni e le tipologie, affinché siano utili al fine di sviluppare ipotesi di ricerca e quindi generare nuove teorie/confutarne di esistenti, devono risultare *collettivamente esaustive*, e cioè tutti gli esemplari devono poter essere posizionati in una casella. Le caselle delle tipologie non devono essere necessariamente tutte piene; anzi, quanto più gli esemplari tenderanno a raggrupparsi in tipi distinti, tanto più sarà facile formulare delle correlazioni tra caratteristiche. In entrambi i casi, però, nessun esemplare deve poter essere messo indistintamente in una o in un'altra casella: i tipi devono essere *mutamente esclusivi*.

Le scienze sociali possono al massimo aspirare a generare *proposizioni generalizzate*, talvolta chiamate "quasi-leggi", limitate nel tempo e nello spazio ed aventi validità statistica (cioè valide in una percentuale di casi inferiore al 100%).

Al fine di formulare proposizioni generalizzate di una qualche significatività statistica sulle rivoluzioni, non solo dobbiamo limitare il numero di variabili indipendenti potenzialmente.

Tutto di solito nasce da una curiosità, dalla sensazione che qualcosa "non torna". Da una "situazione che non torna" ci avviamo presto a considerare questi fenomeni come "problemi" degni di essere studiati scientificamente. Un problema è un fatto ritenuto socialmente significativo e teoricamente rilevante proprio perché cozza con prenozioni e pregiudizi, a loro volta radicati in un *corpus* di conoscenza acquisito. Dara una stessa situazione problematica, scienziati sociali diversi si porranno domande diverse a seconda della tradizione disciplinare a cui appartengono. In altre parole, da una situazione problematica possono essere formulati numerosi problemi degni di spiegazione scientifica. Solo un problema che abbia una qualche significatività sociale o rilevanza teorica vale la pena di essere posto e indagato. Il primo passo per ogni studioso, quindi, è giustificare il quesito della propria ricerca. A sua volta la ricerca può avere la finalità di esplorare un fenomeno fino a quel momento ignorato oppure può avere lo scopo di affinare una teoria esistente che, nel caso del fenomeno in questione, mostra una inaspettata debolezza. Per partire davvero con la ricerca, occorre definire i propri concetti, cioè stabilire una correlazione precisa e univoca tra fenomeno, significato e termine. Ora ciò che conta è stabilire una stretta connessione tra la domanda, la teoria che viene mobilitata al fine di rispondere alla domanda e il caso o i casi empirici da studiare al fine di accertarsi che effettivamente la teoria risponda alla domanda di ricerca sollevata. Questa relazione tra *domanda* (D), *teoria* (T) e *casi empirici* (C), può essere rappresentata come un triangolo. Delimitati dai lati del triangolo sono i *metodi di indagine*.

Normalmente, si parte dalla domanda. Ma si può anche partire da una teoria che si vuole testare: occorrerà allora porsi una domanda e scegliere dei fenomeni politici-sociali o politici che rappresentano un "problema" alla luce della teoria prescelta. Può infine capitare che si voglia studiare uno o più casi empirici (es. dei sistemi politici o dei partiti politici particolari): occorrerà in questo caso porsi una domanda e selezionare almeno una teoria per la quale i casi prescelti siano

effettivamente rilevanti ai fini di rispondere alla domanda di ricerca. Insomma, da qualunque parte si voglia iniziare, domanda, teorica e casi dovranno “tenersi” tra loro. Lo spazio della ricerca così delimitato richiederà poi l'utilizzo di metodi specifici. Può darsi che si goda di un certo margine di scelta, altre volte i metodi di indagine da utilizzare saranno praticamente predeterminati. Ciò che non può in nessun caso succedere è che domanda, teoria, casi e metodi vengano selezionati indipendentemente gli uni dagli altri: il triangolo deve chiudersi e “tenere”.

Anche nella vita di tutti i giorni ci facciamo guidare da ragionamenti che hanno molte caratteristiche in comune con il ciclo della ricerca scientifica. La maggiore differenza tra le decisioni di tutti i giorni e le strategie di ricerca sta nel fatto che lo scienziato sociale cerca in ogni passaggio di monitorare il proprio ragionamento e di evitare accuratamente gli errori più comuni. *“Il metodo scientifico è un potenziamento del buon senso”* (Isernia). Gli errori più comuni sono:

- La sovragereneralizzazione del risultato (concludere che quello che vale per i casi che conosciamo valga per tutti i casi possibili);
- Le osservazioni sbagliate, che spesso ci inducono a *“vedere quello che vogliamo vedere”*.
- I ragionamenti viziati (rigettare le ipotesi che non derivano dalla nostra teoria preferita o ignorare le conclusioni che non confermano la stessa oppure ancora trovare ordine e regolarità anche dove non ve ne siano affatto).

Inoltre, la ricerca scientifica è risultato dello sforzo di un'intera comunità che, per poter permettere la verifica delle ipotesi e il controllo dei risultati, deve rendere pubblici ipotesi, dati e procedure.

Vi sono numerose strategie di ricerca, spesso determinate dal numero di casi a disposizione, dalla domanda e dalla predisposizione del ricercatore. Anche il contesto sociale, politico e culturale nel quale il ricercatore si muove può avere influenza sulle domande che il ricercatore si pone e sulle strategie di ricerca che mette in atto per rispondervi. Quando si indaga un fenomeno nuovo, si vorrà innanzitutto interpretarlo, cioè comprenderne le ragioni profonde, o descriverlo e magari metterne in evidenza le caratteristiche per proporre un termine atto a designarlo. Quando, invece, si ha a che fare con un fenomeno già osservato, ma di cui si percepiscono caratteristiche nuove, si vorrà esplorarne le possibili determinanti, prevedere le sue successive manifestazioni o indicare azioni che a esso rispondano. Muovendo invece i primi passi nella formulazione di un'ipotesi o nella verifica di una teoria, è necessario decidere quanti casi studiare e come: dovremo cioè porci il problema se comprare o meno e, nel caso, quanti casi comparare. Occorre accennare ai tipi di analisi che si intendono condurre ed alle strategie che occorre adottare. Dobbiamo innanzitutto distinguere tra analisi che mirano a spiegare un singolo fenomeno e analisi che mirano a spiegare una classe di eventi o fenomeni. Dobbiamo poi decidere se porci in un'ottica prospettiva o retrospettiva, se cioè ci poniamo idealmente all'inizio della catena di eventi e ci chiediamo quali avrebbero potuto essere i risultati finali, oppure se partiamo dall'evento finale che intendiamo spiegare e cerchiamo di identificare la sequenza che portato a quello specifico risultato. Dobbiamo infine impadronirci della terminologia e saper distinguere tra variabili *dipendenti*, *indipendenti*, *intervenienti* e *di contesto*.

- Si chiama *variabile dipendente* il fenomeno o l'evento che intendiamo spiegare
- Sono *variabili indipendenti* quelle condizioni o circostanza che, separatamente o congiuntamente, determinano il verificarsi dell'evento o fenomeno che vogliamo spiegare. Queste variabili saranno effettivamente indipendenti se il verificarsi dell'una è indipendente dal verificarsi dell'altra (*assenza di multicollinearità*).

- Saranno *variabili intervenienti* quelle variabili che alterano l'intensità, o addirittura il segno, delle altre variabili indipendenti.
- Saranno *variabili di contesto* quelle variabili che definiscono la circostanza in cui l'analisi comparata ha luogo.

Il numero di variabili indipendenti potenzialmente rilevanti e il numero di casi (osservazioni) di cui si dispone determinano il tipo di strategia di analisi da utilizzare.

Se analizziamo due o più casi in base ad una caratteristica avremo una *classificazione*.

Se analizziamo due o più casi in base a due caratteristiche potremo generare una *tipologia*.

Se analizziamo un caso in base a una o più variabili indipendenti avremo una *descrizione* o uno *studio di caso*.

Se analizziamo due casi in base a una o più variabili avremo una *descrizione binaria*. Da tre casi a tre a tre variabili indipendenti in poi dobbiamo attrezzarci per poter condurre una comparazione rigorosa. Se il numero delle variabili indipendenti rimane inferiore al numero dei casi di studio potremo scegliere se utilizzare il *metodo comparato (qualitativo)* oppure il *metodo statistico (quantitativo)*.

E' ovvio che quanto più crescono le variabili e i casi tanto più verosimilmente dovremo utilizzare il metodo statistico perché non potremo più gestire qualitativamente i dati. Non sarà di fatto possibile sperare di prendere in considerazione tutte le variabili indipendenti potenzialmente rilevanti, quindi l'ultima riga è una riga dell'impossibilità (figura 2.3 pagina 64).

Il *metodo comparato* riceve il suo nome in un famoso articolo di Arend Liphart. Esso si basa su una selezione giudiziosa dei casi: per limitare il numero potenzialmente elevatissimo di variabili indipendenti è possibile selezionare i casi in modo da "controllare" alcune variabili indipendenti.

Se invece avessimo optato per il *metodo statistico*, avremmo dovuto studiare un numero ben più alto di casi. Il *metodo comparativo* genera risultati *significativi*, perché le nostre conoscenze dei casi sono approfondite, il *metodo statistico* genera risultati *affidabili*, perché i dati su cui poggiano sono molti e le procedure con cui vengono elaborati sono rigorose. Nel primo caso, i casi di studio vengono scelti in maniera tale da controllare la maggior parte delle variabili indipendenti, mentre nel secondo si cerca di massimizzare il numero di dati e osservazioni disponibili. E' possibile affermare che la scienza politica contemporanea si orienta con preferenza verso i metodi quantitativi.

Succede talvolta che studi molto importanti, che segnano la storia della scienza politica, si incentrino in realtà su un unico caso. Questi studi sono effettivamente "scientifici" solo se rispondono ad alcuni criteri.

- Innanzitutto, se la teoria che intendono verificare o refutare è ben specificata. In altre parole, si suppone che la teoria che il caso testa sia stata elaborata sulla base di un accurato studio comparativo di tipo tradizionale. Si tratterà, allora, di un *caso critico*; un caso in cui tutte le variabili indipendenti, intervenienti e di contesto si comportano esattamente come dice la teoria.
- Un'altra fattispecie di studio va per certi versi nella direzione opposta: invece di poggiare su una teoria già bella e formata, lo studio di caso serve a ipotizzare una certa relazione tra variabili, relazione che dovrà poi essere verificata successivamente tramite uno studio più convenzionale.

Si parla in questo caso di *caso clinico*.

Anche gli studi più convenzionali, che contengono osservazione su molteplici casi, possono rispondere ad esigenze diverse. E' possibile voler studiare come mai casi apparentemente simili mostrino invece comportamenti della variabile dipendente divergenti dalle aspettative: si tratta in questo caso di un *disegno di ricerca* dei casi più simili volto appunto a identificare comportamenti devianti inaspettati. Al contrario, è possibile voler mostrare la presenza di un trend molto potente che

attraversa sistemi politici anche molto diversi tra loro: si opterà allora per un disegno di ricerca che coinvolga casi che, nelle variabili indipendenti, siano il più possibile dissimili tra loro, in modo da far risaltare ancora di più la potenza della variabile trasversale che li influenza tutti. Un modo semplicistico ma efficace di pensare a queste diverse strategie di ricerca è immaginare che vi siano ricercatori che amano trovare nei fenomeni politici elementi comuni (i lumpers) e ricercatori che amano trovare differenze (gli splitters).

- Quando il disegno della ricerca coinvolge lo stesso caso in momenti differenti della sua evoluzione o storia avremo uno *studio diacronico*.

Gli esempi più famosi di studi diacronici appartengono per lo più all'ambito dello sviluppo economico e politico. Ad esempio, Alexander Gerschenkron ha elaborato una teoria dello sviluppo economico in base alla quale i primi paesi a industrializzarsi hanno potuto fare affidamento su una industrializzazione graduale finanziata con i proventi dell'agricoltura (Regno Unito, Stati Uniti); i paesi della seconda ondata di industrializzazione, subendo già la competizione dei primi paesi industriali, hanno dovuto mobilitare risorse più ingenti e finanziare l'industria nascente tramite prestiti bancari (Belgio, Francia, Germania); infine i paesi di terza industrializzazione hanno dovuto superare condizioni ancora più competitive e si sono potuti industrializzare solo grazie all'intervento dello Stato stesso (Italia, Russia, Cina).

Possiamo sintetizzare gli elementi fondamentali in materia di tecniche di ricerca partendo dalla classica distinzione tra "*analisi primarie*" ed "*analisi secondarie*" dei dati. Quando il ricercatore ha l'opportunità di "costruire" i propri dati, ordinando le informazioni attraverso una specifica attività di raccolta ed eventuale codifica, può condurre un'*analisi primaria* dei dati. Quando invece, dovendo occuparsi di fenomeni non direttamente osservabili, sarà necessario adattarsi ai dati esistenti, si dovrà procedere a una *analisi secondaria*, che verosimilmente sarà associata a strategie di ricerca condotte su un ampio numero di casi ma sviluppata su molte variabili.

- L'*analisi del contesto* comporta l'immersione del ricercatore nel mondo dove si esplica il fenomeno da spiegare. Se questo ha a che vedere con comportamenti individuali o sociali, la tecnica per eccellenza è quella della *partecipazione*. La *partecipazione pura*, che avviene quando il ricercatore non interferisce o non è visibile agli occhi degli osservati, ricorda la dimensione sperimentale propria delle scienze sociali. Più di frequente, tuttavia, si ha un'*osservazione partecipante*, nella quale il ricercatore è riconoscibile da parte degli attori e la sua attività viene tollerata, se non facilitata.
- L'*analisi dei messaggi*, si rifà invece al tentativo di interpretare in modo sistematico le informazioni contenute in documenti tra loro comparabili che costituiscono l'unità di analisi di una specifica ricerca: la dettagliata analisi di prospettiva storica della serie dei discorsi di un determinato leader, o l'esame minuzioso di un processo dal quale è scaturita un'importante decisione di policy costituiscono due esempi di questo tipo di tecnica.
- Infine, i ricercatori possono misurarsi con l'*analisi delle risposte* dei soggetti indagati. Queste sono le tecniche forse più celebrate nella scienza politica, poiché qualsiasi problema politologico ha a che vedere con le opinioni di alcuni singoli o di interi gruppi sociali. E' evidente che più grandi sono i gruppi da sondare, più difficile sarà condurre interviste "aperte", ricche di stimoli creativi. Lo strumento tipico per questa situazione sarà quello del *sondaggio di opinione*, che ha avuto una vera e propria esplosione negli ultimi decenni grazie all'introduzione di vari mezzi di comunicazione.

Capitolo 3: Regime, sistema politico e stato

La politica comporta la canalizzazione e istituzionalizzazione delle azioni e comportamenti e ciò richiede delle istituzioni in grado di dare *stabilità e significato al comportamento sociale*. La nozione di **regime politico** indica un assetto strutturale che dà forma e organizza la lotta per il potere. Regime è sinonimo di ordinamento, cioè di un insieme di norme volte a organizzare in modo stabile e regolare qualche aspetto ritenuto rilevante della nostra esistenza. Per regime politico intendiamo la struttura dei rapporti che legano assieme le autorità e la comunità politica. L'insieme di questi tre elementi costituisce per David Easton un *sistema politico*. Easton con il termine *autorità* intende le “posizioni cui competono le responsabilità di governo”; la comunità politica si riferisce al gruppo di individui che si identificano reciprocamente sul piano politico, ossia, si considerino come un'entità soggetta alle stesse regole fondamentali per effettuare delle allocazioni autoritative. Essa può essere distinta in *comunità di cittadinanza* e *comunità di sentimento o di destino*. Infine, il concetto di *regime politico* indica il modo in cui il potere è distribuito tra i vari ruoli e posizioni all'interno del sistema politico. Samuel Finer individua: il territorio; l'organizzazione o strutture di governo; la classe politica; il tipo di legittimazione su cui si fonda il sistema politico. Un regime di politico costituisce una forma di potere stabilizzato, cioè un sistema strutturato di relazioni volto a produrre decisioni e comandi al fine di modificare il comportamento altrui nella direzione desiderata. Per Dahl l'azione politica rimanda sempre al “potere, norma e autorità”, mentre per Almond e Powell, che riprendono Weber, la politica ha a che fare con l'esercizio della coercizione fisica legittima. I regimi politici sono entità territoriali l'appartenenza alle quali è definita da confini geograficamente identificabili. Il territorio ha costituito uno degli elementi fondamentali della vita politica; il carattere della territorialità sembra connaturato all'esistenza stessa dello Stato moderno che oggi la deterritorializzazione, vale a dire la perdita di rilevanza dei confini verso l'esterno, viene considerata uno dei sintomi più evidenti della crisi dello Stato occidentale. Tale perdita costituisce il segno evidente della chiusura di un ciclo storico secolare. Finer ha identificato dei **format** territoriali: le *città-stato*; gli *Stati in senso stretto* (**stati territoriali** nei quali esiste il controllo amministrativo e militare di un territorio più ampio delle città stato ma che non è necessariamente accompagnato dalla diffusione tra gli abitanti della coscienza di costituire una comunità; e **stati nazionali** dove è centrale la consapevolezza di far parte di una stessa comunità politica); gli *imperi* (estensione territoriale su larga scala e i cui confini sono flessibili e aperti); le *federazioni* (costituiscono delle modalità di coesistenza e di associazione tra entità politiche autonome e sovrane sulla base di rapporti contrattuali). Un regime in quanto forma ordinata e stabile di organizzazione del processo politico si può descrivere grazie a tre tipi di *regole decisionali* che ne assicurano il funzionamento relative alla: **distribuzione della capacità decisionale** tra diverse istituzioni e attori; **limitazione del potere** del governo; **distribuzione territoriale** delle competenze decisionali, cioè la ripartizione dell'autorità sovrana tra il livello statale, substatale e sovrastatale. I primi due tipi attengono alla *divisione orizzontale* dei poteri, cioè alla ripartizione delle funzioni tra organi o istituzioni che in un dato sistema politico detengono la sovranità; il terzo insieme fa riferimento alla *divisione verticale* dei poteri che dà alle architetture istituzionali una configurazione più o meno centralizzata o decentralizzata rispetto alle istanze che emanano dai territori. Dalla lezione di Weber sappiamo che ogni regime politico implica due elementi: un insieme di *apparati* presenti a seconda del grado di strutturazione delle relazioni di dominio; la *legittimità* necessaria affinché le forme di dominio si stabilizzino e durino nel tempo. L'analisi dei regimi politici riguarda le componenti strutturali e simboliche, aspetti che costituiscono parte del potere. Le motivazioni interiori che rendono il potere accettabile per Weber sono: le credenze nelle doti straordinarie e nei poteri sovraumani del leader (*legittimità carismatica*); nella sacralità della tradizione e nella

deferenza verso gli interpreti autorizzati (*legittimità tradizionale*); nella correttezza delle procedure formali e delle norme che regolano in modo impersonale l'accesso ai ruoli di autorità, e nelle democrazie attraverso le elezioni (*legittimità razionale-legale*).

In scienza politica la prospettiva sistemica diventa celebre agli inizi degli anni Cinquanta grazie a David Easton che in quel periodo diede alle stampe il volume intitolato *The Political System*. Per Easton, il punto di partenza inevitabile di una scienza politica empirica è l'idea di un sistema politico. Il regime è uno dei componenti del *sistema politico*. David Easton definisce la politica come distribuzione imperativa dei valori per una società. Il sistema politico è rappresentato dall'autorità ovvero la classe politica a cui compete la responsabilità di governo e i detentori del potere politico che sono autorizzati nelle procedure; è rappresentato anche dalla comunità politica che include tutti coloro che sono esposti alle procedure e istituzioni del sistema politico. Nell'analisi di sistema di Easton si parte dal sistema che tutto è più della somma delle sue parti. Esiste uno scambio regolare tra il sistema e l'ambiente di riferimento. È un sistema aperto e adattivo che consente al sistema di cambiare e persistere nel tempo, non rimane sempre uguale a sé stesso, non può che cambiare, ma attraverso i cambiamenti si realizza un adattamento del sistema stesso. La funzione del sistema politico è quello di regolare i conflitti politici, decidendo autoritariamente come allocare i valori. Interagisce con l'ambiente con gli *input* e *output*. Molto difficilmente la politica si può separare di netto dagli altri aspetti della vita sociale infatti a rendere politico un certo fatto o atto è la sua relazione con la destinazione imperativa dei valori per una società. Ciò che distingue in ultima analisi la nozione di sistema politico è la sua natura interattiva, processuale, aperta rispetto ai rapporti con l'ambiente piuttosto che la sua stabilizzazione e istituzionalizzazione. Un primo aspetto da sottolineare è l'esistenza di un regolare scambio o relazione tra il sistema (scatola nera o *black box*) e il suo ambiente di riferimento. Easton spiega che l'ambiente di un sistema ha natura plurale, può essere biologico, geografico, sociale o internazionale (cioè fatto da altri sistemi politici). Da questi ambienti il sistema politico riceve pressioni, shock e in senso più neutro **input** ai quali deve cercare di rispondere se vuole adattarsi e sopravvivere. Il che avviene attraverso la produzione di **output** (o decisioni) vincolanti. Gli input che arrivano dall'ambiente sono di due tipi: le *domande* (rivendicazioni o richieste di assegnazioni imperative di beni e valori; le varie unità di input assolvono la funzione di trasmissione delle domande, come le burocrazie, i partiti politici, i sindacati ecc..) e in secondo luogo, per poter processare e rispondere alle rivendicazioni che ricevono, i sistemi politici hanno bisogno di *sostegni*, cioè di energia che consenta al sistema di funzionare. Tale sostegno può essere *specifico*, quando la conformità alle decisioni è frutto dei benefici e delle convenienze che più o meno direttamente ci si aspetta di ricavare dalle politiche pubbliche oppure, *diffuso* per cui indipendentemente dalla natura delle decisioni, i cittadini sentono il dovere morale o civico di accettarne le conseguenze e, quindi, si conformano. Easton aveva fatto notare che esiste una famiglia di domande, chiamate **within-input**, che provengono dall'interno dello stesso sistema e che arrivano direttamente dai leader, partiti e istituzioni. Ma, non tutte le domande riescono ad accedere al sistema, essendo la trasmissione regolata da alcuni meccanismi di filtraggio, selezione e composizione noti come *gate-keepers* (letteralmente "portieri"). Il processo politico democratico diventa più complicato in fase di risposta, di formulazione delle politiche, non fosse altro per la limitatezza delle risorse o per i vincoli che le autorità incontrano quando devono assumere delle scelte politiche. Per contro, i sistemi autoritari hanno risposte facili, perché imposte autoritariamente dal leader o dalla sua coalizione dominante senza badare alle reazioni dal basso, e domande difficili, poiché non c'è pluralismo e libertà di opinione che permettono ai cittadini di esprimere le loro preferenze e di

contestare apertamente i governanti e le loro scelte. L'*output* viene valutato dall'*outcome* perché potrebbe darsi che la risposta data non corrisponde agli *input* richiesti e sulla base di questo viene inviato al sistema un *feed-back*, se si ha soddisfazione si invia sostegno al sistema ma se non è soddisfacente si invierà una nuova domanda al sistema.

La dinamica di un sistema politico implica una relazione tra **domande-conversione-risposte** con il relativo *feed-back*, cioè l'effetto ritorno per cui le risposte inevitabilmente finiscono per incidere sulle condizioni che hanno alimentato le domande, spostando l'interesse dei cittadini e delle stesse unità di input, favorendone una radicalizzazione quando non sono prese in considerazione e lo sono solo in maniera apparente (politiche simboliche), in questo caso, spesso, le politiche finiscono per alimentare un circuito vizioso che porta al surriscaldamento del processo politico. Il sistema politico ha una capacità di vagliare domande e se non vi è un dovuto controllo si rischia di avere un *sovraccarico di input da domanda* e non vi è tempo sufficiente per vagliare ciascuna domanda, è un rischio troppo elevato, e se tutte le domande non sono filtrate fa sì che il sistema vada in contro a sovraccarico. L'altro tipo di rischio a cui un sistema va incontro è lo *stress da contenuto* che nasce quando domande specifiche non possono essere processate attraverso le procedure politiche a causa del contenuto (ad esempio unioni civili, eutanasia). Il richiamo di questa sequenza pone il problema di cosa accade dentro la *black box*, vale a dire nella fase di conversione delle domande in risposte e rispetto alla quale il modello di Easton ci dice poco. Per fare chiarezza sul processo sistemico occorre rivolgersi ad altri studiosi. Lasswell ha articolato il processo politico in sette stadi: informazione, iniziativa, prescrizione, invocazione, applicazione, valutazione, terminazione. Almond e Powell invece hanno identificato quattro funzioni del processo di conversione che a loro volta delimitano altrettante fasi o subprocessi del sistema politico. Le quattro fasi sono: *articolazione degli interessi* (quando gruppi o individui formulano una domanda politica che ha a che fare con i loro interessi, bisogni, preoccupazioni e la indirizzano al sistema politico; devono essere presenti **strutture a-specifiche**, come i partiti, e **strutture specializzate** quali i gruppi di interesse); *aggregazione di interessi* (aggregare le domande che riceve ed esistono tre stili di aggregazione ovvero la negoziazione, il **riferimento a valori assoluti** e la **tradizione**); *formulazione delle politiche pubbliche o produzione delle norme* (politiche di output che possono essere **estrattivi, regolativi, distributivi e simbolici**); *esecuzione e amministrazione giudiziaria delle politiche* (le politiche vengono attuate seguendo il canale burocratico e quello giudiziario). Infine, alle funzioni relative al processo politico, Almond e Powell ne aggiungono altre tre a carattere sistemico, poiché necessarie alla sopravvivenza del sistema politico: la *funzione di reclutamento* del personale politico e amministrativo nelle diverse strutture; la *funzione di socializzazione* nei ruoli connessa all'interiorizzazione dei valori di riferimento; la *funzione di comunicazione* trasversale alle altre.

Nel corso della storia si sono susseguite un'amplessima varietà di regimi politici. L'antropologia distingue i regimi del passato in *sistemi non centralizzati*, a loro volta divisi in bande e tribù, e *sistemi centralizzati* comprendenti il regime dei capi, meglio noto con il termine francese *chefferie*, e Stati veri e propri. E' noto che si deve a Machiavelli il merito di aver fissato e volgarizzato il significato moderno della parola "Stato". Come sottolinea Poggi: "è euristicamente corretto assumere che il termine Stato sia più appropriatamente usato per designare la *policy* caratteristiche dell'ambiente politico moderno, il quale venne alla luce in Europa occidentale alla fine del Medioevo, approssimativamente tra il XIII e il XV secolo". Samuel Finer afferma che l'Europa non ha inventato lo Stato ma lo ha *reinventato* dopo un lungo periodo in cui al crollo (dell'Impero romano) era seguita una condizione di quasi anarchia e successivamente di feudalesimo. Che tipo di regime è lo Stato

moderno? I tratti necessari senza i quali non si ha un regime-Stato sono: il weberiano *monopolio della violenza legittima*; la *territorialità*, che riguarda il processo di costruzione dei confini entro i quali ha effettività il controllo della coercizione; la *sovranità*; i *rapporti con la popolazione* e infine, un ambiente costituito da una *pluralità di Stati sovrani indipendenti*. Tutti questi caratteri (idealtipici) sarebbero stati acquisiti in paesi come la Spagna, l'Inghilterra e la Francia già nel corso delle prime fasi del processo storico di **costruzione dello Stato** che Poggi definisce di *consolidamento territoriale*. Tale espressione da un lato implica la neutralizzazione e sottomissione al sovrano dei contropoteri costituiti dalla Chiesa, dai nobili e dal sistema cetuale, dalle città autonome e dalle magistrature indipendenti. Dall'altro definisce la nascita di strutture posizionali di dominio che si formano attorno alla posizione centrale di un signore. La formazione dello Stato produsse una formidabile spinta alla secolarizzazione della società, alla sostituzione della legittimazione trascendente e spirituale dei regimi politici con una legittimazione immanente e funzionale. La formazione degli apparati amministrativi specializzati caratterizza anche la seconda fase di sviluppo dello stato, che Poggi chiama di *razionalizzazione del dominio*. Questa riguarda la natura delle pratiche tramite le quali il dominio viene esercitato e degli assetti che presiedono all'accumulazione e all'impiego del potere politico. La formazione dello Stato territoriale avrebbe prodotto esiti molto diversi a seconda dell'incidenza di tre fattori di mutamento: le *variazioni* nella statualità (forza e capacità di governo), nei modelli di mobilitazione della popolazione (fattori di classe o territoriali) e, infine, nella struttura delle opportunità (diritti politici acquisiti o persi). Gli aspetti e le dinamiche che caratterizzano le prime due fasi di sviluppo dello Stato avrebbero avuto ulteriori e significativi sviluppi nella terza fase che sempre con Poggi possiamo chiamare di *espansione*. Tale stadio da un punto di vista politico-istituzionale implica la sovrapposizione tra la costruzione della nazione, la democrazia rappresentativa e lo Stato del benessere. Il processo che avrebbe condotto alle *prime democratizzazioni* si sovrappone e si intreccia, specialmente in Francia e nell'Europa continentale, con il processo di **costruzione della nazione**. Le più importanti costruzioni teoriche riguardanti le prime democratizzazioni furono due:

- La prima è quella di Charles Tilly: prende in esame i processi di democratizzazione in Europa. Per Tilly la realizzazione della democrazia consiste nell'instaurarsi di una relazione (orizzontale e aperta) tra autorità e cittadini che comporta uno spostamento complessivo verso una consultazione più ampia, uguale, protetta e vincolante. Le forme e i risultati del macroprocesso dipendono anche dalla capacità dello Stato di mettere in pratica le decisioni politiche che assume o dalla capacità di governo. Ne consegue che se è vero che gli Stati forti sono di ostacolo alla democratizzazione nel breve periodo, nel lungo ne favoriscono l'instaurazione e la stabilità.
- La seconda è quella di Robert Dahl: sostiene che le democrazie di massa siano contraddistinte dalla capacità di rispondere alle preferenze espresse dai cittadini considerati politicamente uguali. Questa capacità è il frutto di due processi: la *liberalizzazione* o libertà di contestazione, che si riferisce al grado in cui in un regime vengono garantiti il diritto all'opposizione, la pubblica critica e la competizione aperta per il governo tra forze politiche diverse e rilevanti. Ciò richiede quell'insieme di diritti civili e libertà personali che rientrano nella nozione di "*cittadinanza civile*" di Thomas Marshall. Nella misura in cui questi diritti vengono estesi alla popolazione, subentra il secondo processo di *inclusione* o partecipazione, cioè l'estensione della porzione di popolazione che è legalmente titolare dei diritti politici, *la cittadinanza politica*. L'incrocio tra queste due dimensioni consente a Dahl di tracciare una griglia analitica dentro la quale collocare

alcuni **tipi puri** di regimi politici (egemonie chiuse, egemonie esclusive, oligarchie competitive e poliarchie).

Molti studiosi preferiscono etichettare la situazione in cui oggi versano le istituzioni pubbliche **crisi dello Stato**, per alcuni si tratterebbe di una vera e propria quarta fase, anche se di crisi dello Stato si parlava già dei primi del Novecento, basti pensare alle riflessioni di un noto giurista italiano, Santi Romano. I segnali che l'ambiente politico della modernità sia in rapido cambiamento sembrano evidenti. La crisi storica dei totalitarismi di destra, con la fine della Seconda guerra mondiale, e di sinistra, con il crollo del Muro di Berlino, ha gettato le premesse per delle successive ondate di democratizzazione. La crisi per eccesso dello Stato democratico ha portato numerosi cambiamenti in tutte le democrazie occidentali a partire dalla rivolta fiscale. E' in questo periodo che si comincia a parlare di ristrutturazione dello Stato allo scopo di affrontare le sfide e le trasformazioni che lo hanno investito già dalla metà degli anni Settanta del secolo scorso. Da un diverso punto di vista, la questione di eccesso di Stato è stata affrontata esplorando il tema dell'*ingovernabilità* dei sistemi politico-amministrativi. L'ingovernabilità è stata vista come la conseguenza del gigantismo dello Stato contemporaneo e del conseguente sovraccarico di funzioni. La debolezza delle istituzioni statali andava cercata nelle conseguenze della scarsa autonomia dello Stato rispetto all'ambiente sociale o nel deficit di capacità amministrativa e fiscale frutto del moltiplicarsi delle funzioni pubbliche. Bruno Dente ha messo in risalto come una delle prime conseguenze di questo nuovo scenario sia stata la riduzione della responsabilità politica degli Stati, verificatasi in tre direzioni distinte ma convergenti: quella della *tecnocrazia*, ovvero la devoluzione di poteri e responsabilità ad apparati e istituzioni non elettive, le cosiddette *istituzioni non maggioritarie* che decidono sulla base di criteri tecnici e non politici; quella della cosiddetta *multi-level governance*, in cui le formazioni statali diventano dei nodi (o livelli) in una rete (o struttura) più ampia nella quale si sviluppano interdipendenze istituzionali tra entità sovranazionali e substatali volte a produrre politiche codecise; infine la *ri-mercificazione*, per cui sempre maggiori servizi e funzioni vengono sottratti al controllo pubblico-statuale e devoluti al mercato attraverso la *privatizzazione*, nasce una regolazione pubblica di settori attraverso le *liberalizzazioni* e ancora, si assiste all'inserimento di logiche di mercato nello stesso funzionamento delle burocrazie pubbliche attraverso le *aziendalizzazioni*. Per quanto riguarda la questione della carenza dello Stato, il problema del deficit di statualità non è nuovo, riguarda solo le forme di statualità venute fuori dai processi di decolonizzazione, dalla dissoluzione dell'impero sovietico post-1989, dalla globalizzazione e dalle ondate di transizioni democratiche in aree geografiche sempre più lontane dall'Europa. Ciò che distingue i regimi politici non è tanto la *forma di governo* ma il loro *grado di governo*. Un conto è lo Stato quale complesso di istituzioni e apparati, un altro e diverso conto è la statualità. Secondo l'indice degli Stati falliti, i paesi con più elevato rischio sono caratterizzati da: pressione demografica, massicci flussi di rifugiati, squilibri economici e povertà, corruzione e delegittimazione dello Stato, deterioramento dei servizi pubblici essenziali, violazione dei diritti umani e ricorsi arbitrario alla violenza, perdita di controllo della forza da parte degli apparati di sicurezza, interferenze di attori sovranazionali. Potremmo dire che mentre il **fallimento** si può definire *funzionalmente* come l'incapacità dello Stato di esercitare il suo ruolo principale, ossia monopolizzare l'uso legittimo della forza all'interno del suo territorio, il **collasso** va considerato *istituzionalmente* e indica il tracollo dell'organizzazione statale e la sua sostituzione da parte di enti privati o subnazionali. Il progetto dello Stato moderno prevedeva una sostanziale sovrapposizione di confini territoriali, economici, culturali, politici, ecc.. Se lo Stato moderno era caratterizzato dai processi di confinamento e di saturazione dei territori, lo Stato del XXI secolo è invece alle prese con

il processo inverso di *deterritorializzazione*, di perdita dei confini, il che equivale a dire, perdita di sovranità verso l'altro (livello sovrastatale) e verso il basso (livello substatale). I regimi del XXI secolo, mostrano svariate incongruenze tra polis e demos, tra Stato e nazione. Tali incongruenze sono il riflesso della sovrapposizione di fenomeni distinti legati ai processi di globalizzazione. Il primo, riguarda l'avvento di *Stati-multinazionali* o delle cosiddette *nazioni-Stato*; il secondo è relativo alle ricadute dei massicci flussi migratori che attraversano il globo sul grado di eterogeneità delle comunità politiche. Sia la sfida del multiculturalismo, sia quella dell'immigrazione, sono destinate a crescere in futuro, nascono così i *regimi della tolleranza*, cioè della questione di convivenza delle diversità e delle soluzioni istituzionali appropriate a tal scopo. Linz, riferendosi al caso delle democrazie post-1989, individua quattro modi di ricombinare demos e nazione, cioè di conciliare costruzione dello Stato e della nazione:

- **Regimi mononazionali:** ricordano l'idealtipo dello Stato moderno
- **Regimi etnici:** Linz parla di “*democrazia rivolta solo ai membri del gruppo nazionale o etnico dominante*”. La differenziazione tra demos e nazione getta le premesse per una **cittadinanza asimmetrica**, poiché alle minoranze residenti nel territorio si riconoscono i diritti civili e sociali, ma non quelli politici.
- **Regimi assimilatori:** si assiste ad uno sforzo per integrare le minoranze nella cultura nazionale
- **Regimi multinazionali:** vi è l'accettazione di una società pluralistica nella quale la diversità non è considerata diversamente.

Capitolo 4: Modelli democratici e regimi antagonisti

Secondo Aristotele, la democrazia era quel sistema di governo che garantiva l'accesso a un numero di soggetti più vasto possibile, ma costituiva una forma corrotta, perché orientata al soddisfacimento del bene dei soli governanti e non della collettività. La forma benefica del governo di molti era dunque la *politeia*, il cui significato etimologico è vicino al concetto di *res-publica* che oggi riferiamo alla forma di Stato. Tale concetto è alla base di un'idea di democrazia come governo del popolo orientato anche a servire il popolo. In uno studio più aggiornato, David Held illustra i pilastri sui quali è appoggiata la mutazione storica della democrazia. Mentre la *democrazia classica* rappresentava l'avvento del principio secondo il quale tutti i cittadini devono godere di uguali diritti politici, lo sviluppo di un sistema più complesso di principi si deve alle varianti di quel *repubblicanesimo* che nei secoli ha connotato il pensiero democratico. Il regime che oggi celebriamo come vincente è connesso alla nozione di *democrazia liberale*. Essa trova un'ambivalenza tra una versione *protettiva* e una che Held chiama *democrazia di sviluppo*. La democrazia protettiva promuove il culto della libertà individuale nato nelle prime monarchie costituzionali europee e poi riadattato dai padri della Costituzione americana all'indomani della prima grande rivoluzione liberale; i cittadini vogliono essere protetti dai governanti, per avere garanzie sulla congruità delle politiche rispetto agli interessi collettivi. La variante di sviluppo insiste invece sulla concreta difesa dei diritti degli individui e la partecipazione politica è necessaria per sviluppare gli interessi individuali e una cittadinanza informata, in grado di espandere le proprie capacità. Il modello liberale costituisce il DNA della nostra democrazia e le caratteristiche generali secondo Held sono: la sovranità del popolo conferita a rappresentanti eletti; elezioni regolari, competitive, libere con voto segreto; separazione dello Stato dalla società civile; concorrenza dei centri di potere e tra gruppi di interesse. Tutto ciò porterebbe allo sviluppo di una società politicamente autonoma. Vi sono due definizioni che spiegano cosa è la democrazia: la prima sostiene che la democrazia è lo strumento istituzionale per giungere a decisioni

politiche, in base al quale singoli individui ottengono il potere di decidere attraverso una competizione che ha per oggetto il voto popolare; la seconda sostiene che la democrazia è un regime politico caratterizzato dalla continua capacità di risposta del governo alle preferenze dei suoi cittadini, considerati politicamente uguali. La prima definizione, di Schumpeter, enfatizza due elementi: il forte collegamento tra inclinazione democratica e presupposti della competizione elettorale, e l'inevitabile delega a una classe politica chiamata ad esercitare un potere non bilanciabile in alcun modo dall'azione della gente comune. La seconda definizione, frutto di Robert Dahl, coglie la trasformazione della democrazia contemporanea, focalizzando la differenza della libertà di scelta che c'è tra un cittadino di una comunità democratica rispetto al suddito di un qualsiasi regime illiberale. Da questo confronto emerge la disputa tra una visione *minimalista* o *procedurale* e una visione *sostanziale* basata sugli effettivi risultati prodotti dall'agire democratico. Queste due definizioni sono teoriche, mentre Dahl ci ha dato anche una definizione empirica di regime democratico: *“il regime democratico è un regime che presenta un suffragio universale maschile e femminile effettivamente esercitato tramite elezioni libere, competitive, ricorrenti, corrette; più di un partito e diverse e alternative fonti di informazione.”*

La prima fase di democratizzazione degli attuali sistemi politici ha rappresentato uno degli eventi globali più rilevanti nella storia umana. Tale fenomeno però deve essere distinto dai processi di democratizzazione avvenuti successivamente nelle realtà che già avevano conosciuto un'esperienza democratica. La sociologia storica ha prodotto dei contributi per spiegare la predisposizione di alcuni sistemi politici *precoci* nei loro processi di democratizzazione. Barrington Moore , ha fornito un'accurata ricostruzione dei macrofattori capaci di spiegare tali processi: l'equilibrio tra gli Stati, l'indebolimento dell'aristocrazia a vantaggio della borghesia, l'avvento della tecnologia mercantilistica. Altre letture si basano su un ragionamento alternativo, giustificando lo sviluppo dei regimi del XX secolo come una conseguenza non soltanto dell'emergere della borghesia ma soprattutto, del sistema di conflitti di classe originatisi nella fase storica precedente. Stein Rokkan, ha messo a fuoco la sequenza di circostanze storiche che hanno caratterizzato la ricorrenza del processo di democratizzazione; definì questa sequenza attraverso il superamento di quattro soglie: la **legittimazione**, ovvero l'effettivo riconoscimento delle libertà; l'**incorporazione**, ovvero l'espansione della cittadinanza politica; la **rappresentanza**, ovvero l'allargamento del circuito elettorale e istituzionale a tutti i tipi di partito espressione del nuovo pluralismo sociale; la **democratizzazione del potere esecutivo**, ovvero la fissazione delle regole che ancorano l'esistenza di un governo legittimo a un organico principio di scelta elettorale. I fattori che si rivelano determinanti per il superamento delle soglie storiche sono: i tempi del consolidamento territoriale di un dato paese; l'esistenza di tradizioni di rappresentanza premoderna che avevano fatto una differenza “a monte”, determinando la reputazione e l'efficacia delle istituzioni rappresentative; l'indipendenza delle istituzioni nazionali; lo status internazionale di un dato paese, emerso nella storia prima con i fenomeni del mercantilismo e poi con il colonialismo; i rapporti di forza tra paese dominante e subordinato.

Leonardo Morlino ha dimostrato che le possibilità di stabilizzazione dei regimi che hanno iniziato il processo di prima democratizzazione, sono affidate a un delicato equilibrio tra i soggetti e i meccanismi protagonisti del *consolidamento democratico*. Questo concetto è stato definito come il processo, di formazione delle strutture democratiche nei suoi caratteri essenziali e di adattamento in quelli secondari (es. le diverse possibili modalità nei rapporti tra i gruppi sociali). Nei primi vent'anni del XX secolo, gran parte dei paesi europei avevano sperimentato un processo di democratizzazione;

l'unica parziale eccezione fu il caso russo, passato direttamente da un regime arcaico alla *dittatura del proletariato* nella versione leninista, che aprì la strada al totalitarismo staliniano. Nei regimi europei di stampo liberale, il destino del consolidamento democratico ha portato a due esiti opposti: continuità democratica o crollo della democrazia. Ad esempio, il caso italiano ha subito un crollo di democrazia dal 1918 in poi. Alla fase della legittimazione segue una più complessa serie di meccanismi che Morlino ha denominato **ancoraggio democratico**, e che si connota con l'emergere di una serie di strutture istituzionali e sociali in grado di stabilizzare il processo di acquisizione dei valori democratici. Le ancora tipiche nel processo di consolidamento sono: lo sviluppo di una serie di partiti e soggetti politici all'interno di un sistema sufficientemente robusto da non lasciare spazio a nuovi cambiamenti rivoluzionari; l'assestamento di un sistema pluralistico costruito su rapporti stabili tra i partiti stessi e gli interessi organizzati; lo sviluppo di un sistematico ma limitato numero di rapporti clientelari che unisca i cittadini ad alcuni degli assetti politici partitici in cambio di limitate erogazioni di risorse pubbliche; lo sviluppo di una serie di accordi triangolari (imprenditori, sindacati, Stato) che consentano la stabilizzazione del regime. L'ancoraggio democratico può essere relativamente "leggero" laddove le condizioni storiche e politiche della democratizzazione non comportano problemi di rigetto per la coalizione dominante. La teoria dell'ancoraggio si affianca alle argomentazioni che in passato avevano giustificato le origini delle fattispecie storiche *dittatoriali*. Infatti, è possibile definire un ampio *range* di possibili *situazione fluide*, dis-ancoraggi determinati dal venire meno di alcune condizioni e, in definitiva, *deriva di instabilità*. I lavori pubblicati da Samuel P. Huntington hanno fatto il punto sul successo della democrazia nei regimi contemporanei, avanzando alcune spiegazioni riguardo la natura e la tempistica delle ondate che hanno caratterizzato l'allargamento dell'area interessata a questo fenomeno. Tali ondate sono:

- Prima ondata: si tratta della trasformazione democratica collegata alla modernizzazione e alla rivoluzione industriale
- Seconda ondata: collocata nel periodo compreso tra il 1943 e il 1962, questa ondata si sarebbe collegata essenzialmente a fattori di ordine politico e militare, e quindi alla trasformazione democratica indotta in una serie di paesi con la fine delle esperienze dittatoriali e autoritarie
- Terza ondata: iniziò nel 1974, durante il periodo globale delle democrazie, impegnate a superare la crisi fiscale attraverso la globalizzazione economica e il consolidamento di varie organizzazioni sovranazionali. In questa ondata ha giocato un ruolo fondamentale il crollo dei regimi comunisti legati all'ex Unione Sovietica.

Secondo Huntington, la terza ondata di transizione alla democrazia avrebbe avuto una matrice completamente diversa dalle precedenti, essendo il risultato di cinque forme di mutamento economico, sociale e culturale: la crisi di legittimazione dei regimi autoritari; una crescita economica globale senza precedenti; il nuovo ruolo della Chiesa cattolica dopo il Concilio Vaticano II; il cambiamento della politica estera di alcuni attori e il ruolo dei media nel processo di condivisione globale da parte dell'opinione pubblica. La questione dell'estrema fragilità che connota l'avvento della democrazia in molte realtà è ancora senza risposta: Charles Tilly ha mostrato come i corsi e ricorsi alla democratizzazione non siano certamente esauriti con l'emergere di un nuovo quadro politico in Europa. Secondo Freedom House, sono oltre cento i paesi che negli ultimi quindici anni hanno garantito una performance democratica accettabile. Egli misura in realtà una delle condizioni fondamentali della democrazia, che possiamo definire *libertà complessiva*, attraverso due indici, che coprono rispettivamente l'estensione dei diritti civili e l'estensione dei diritti politici. Vari studi hanno offerto misure alternative alla democratizzazione nell'universo dei sistemi politici contemporanei,

come Vanhaven, il quale ha prodotto una mappatura su un ampio numero di qualità democratiche. Un altro contributo molto utilizzato è la scala di democrazia di *Przeworski*. Questo studio misura la rispondenza a quattro criteri relativi: alla rappresentatività del governo; alla libertà delle elezioni legislative; all'esistenza di un sistema partitico pluralista e alla capacità di un medesimo sistema di regole di produrre sufficiente alternanza al potere. A differenza dell'indice di Freedom House, il risultato di questo studio produce una semplice classificazione nominale tra regimi autenticamente democratici e regimi autoritari. La scelta di un indicatore o un altro di democratizzazione, dipende dal tipo di rilevamento che si vuole operare e dall'utilizzo che di certi dati si intende fare.

La scienza politica si è anche interrogata sui modi per perfezionare la democrazia, renderla più stabile e più vicina alle aspettative della gente. Con il procedere di una storia della democrazia, l'analisi comparativa dei regimi poliarchici è diventata più precisa. Si è indagato il nesso tra modello democratico e sviluppo economico, oppure la diversa capacità di rendimento in altri settori fondamentali delle politiche pubbliche di stampo democratico. Le domande che si sono posti gli studiosi che hanno osservato le democrazie consolidate in una chiave comparata sono innumerevoli. Possiamo classificare tali problemi su tre livelli diversi di investigazione: *cognitive, interpretative e normative*. Le varianti democratiche studiate nel corso del primo Novecento enfatizzano le differenze tra i sistemi di governo e nei canali di legittimazione dell'esecutivo. Successivamente l'attenzione si è spostata sull'emergere di possibili forme di democrazia diretta rispetto alle comuni forme di democrazia rappresentativa. Soltanto alcune visioni antagonistiche alla democrazia occidentale, come il socialismo e, soprattutto il comunismo, hanno promosso la nozione di democrazia diretta. A partire dagli anni Sessanta, fu possibile sviluppare più profonde riflessioni sulla diversa natura dei vari regimi democratici. Gabriel Almond, aveva ragionato sulla differenza tra i sistemi democratici sulle due rive dell'Atlantico, utilizzando il livello di omogeneità della cultura politica come principale fattore esplicativo. Ma lo studioso che da allora ha incessantemente approfondito questo aspetto è Arend Lijphart, il quale metteva a fuoco il *modello consociativo di democrazia*, al fine di spiegare la tendenza di alcuni sistemi dell'Europa continentale a creare le condizioni di un governo allargato con maggioranze sovradimensionate, coalizioni ideologicamente complesse e svariati meccanismi di contrappeso costituzionale, rispetto al governo maggioritario, espressione del vincitore elettorale. La prima tipologia di Lijphart si basava su due elementi di analisi: la configurazione della società e i rapporti tra le élite. La tipica democrazia consociativa, rappresenta l'incrocio tra una cultura politica eterogenea ed élite orientate al compromesso. Nel volume *“Le democrazie contemporanee”*, Lijphart lanciò una proposta che si basava su due modelli *polari* denominati *modello maggioritario* e *modello consensuale* di democrazia, che venivano discussi prima sul piano teorico attraverso la creazione di due dimensioni (partiti/esecutivo e natura unitaria/federale dello Stato), e poi suddivisi attraverso una serie di dati empirici, le cui distribuzioni spingevano l'autore a confermare la bontà dei due idealtipi e la tendenza delle democrazie a variare le proprie caratteristiche in modo coerente con essi. Lijphart inoltre, aveva identificato come modello di democrazia “più gentile” quella consensuale, capace di offrire politiche più appropriate sotto il profilo del rispetto dei diritti, senza perdere terreno a vantaggio delle democrazie maggioritarie sul piano delle politiche economiche. La sua propensione per la democrazia consensuale è stata fortemente criticata, soprattutto per la presunta competitività nel rendimento delle democrazie consociative. La disciplina politologica è stata arricchita grazie ai contributi propri dell'individualismo metodologico e della scelta razionale. I sostenitori di una visione individualista e razionale della politica tendono a utilizzare semplificazioni e formalizzazioni che hanno il compito di illustrare i dilemmi a cui può condurre l'applicazione teorica della nozione democratica. E' noto il *paradosso di Condorcet*: un gruppo composto da tre decisori razionali non

mostra necessariamente un *set* di preferenze ordinate in quanto collettività. A questo paradosso si collega il *teorema della (im)possibilità* di Kenneth Arrow, costruito fondamentale nella teoria economica della democrazia, che mostra come i dilemmi messi in evidenza da molti autori circa l'empasse decisionale in un contesto collettivo siano in realtà elementi di un problema più complesso, quello appunto dell'impossibilità di pensare un sistema decisionale democratico infallibile. Il teorema di Arrow mostra che in ogni processo decisionale, al fine di superare l'impossibilità di creare un'unica funzione del benessere sociale, può essere necessario sacrificare una delle condizioni teoriche della democrazia. Nella formalizzazione di Arrow tali condizioni sono: la *non dittatorialità*, l'*ammissibilità universale* di ogni tipo di preferenza, l'*ottimalità paretiana* e da ultimo l'*indipendenza di alternative irrilevanti*. Le implicazioni legate al teorema di Arrow sono numerose e possono essere applicate a varie modalità di costruzione di sistemi decisionali o coalizioni tra attori. Anthony Downs nel suo volume "*La teoria economica della democrazia*" rileva che le preferenze politiche aggregate in un contesto competitivo (e quindi democratico), sono funzione della capacità degli elettori/consumatori di ordinare le proprie preferenze massimizzando razionalmente la propria utilità individuale. Unitamente al concetto di *razionalità* degli attori in gioco, la visione individualistica ed economica della democrazia rivaluta un secondo elemento fondamentale che è quello della *responsività*. Dovendo però analizzare tale elemento in un contesto fatto di attori individuali e tendenzialmente opportunisti, gli studiosi parametrizzano la capacità di risposta di un qualsiasi attore democratico rispetto alle modalità con cui esso conferisce o riceve una specifica delega, i cui termini sono definiti diversamente a seconda delle istituzioni e dell'ambiente, e possono essere in qualche modo aggirati. Si tratta della questione del rapporto tra *principali* e *agenti*, che sottende all'immagine della democrazia come una catena di conferimenti di potere dal *popolo sovrano* fino al più importante degli attori politici.

Conoscere le alternative della democrazia significa capire i limiti della proposta democratica, immaginare le eredità che le esperienze non democratiche lasciano ai rispettivi sistemi politici, e in qualche misura esorcizzare i rischi di crisi e crollo della democrazia stessa, una volta che essa è stata ristabilita. Dobbiamo distinguere i regimi del passato, quelli che preesistevano alla modernizzazione o al massimo hanno convissuto parallelamente alle prime forme di democratizzazione. In questo ambito possiamo distinguere i *regimi tradizionali*, che presentano la sopravvivenza di antiche forme di governance predemocratica, e i primi *regimi non democratici moderni*, nati appunto all'epoca della democratizzazione di massa per ridurre o annullarne la portata rivoluzionaria. Tra i regimi tradizionali spiccano gli ultimi retaggi storici delle *monarchie assolute* o i cosiddetti *regimi sultanici*. Tra i regimi non democratici possiamo fare l'esempio del Secondo Reich dell'epoca bismarckiana.

Juan Linz fa una distinzione tra *regimi autoritari* e *regimi totalitari*. I regimi autoritari sono sistemi con pluralismo politico limitato e non responsabile, senza un'elaborata ideologia-guida, ma con mentalità caratteristiche, senza mobilitazione politica estesa o intensa, se non occasionalmente, e con un leader o un piccolo gruppo dirigente che esercita il potere entro limiti formalmente mal definiti ma abbastanza prevedibili nella realtà. Un esempio è la Spagna di Franco. A differenza dei regimi totalitari, i leader dei regimi autoritari rispondono a una serie di mentalità caratteristiche: ad esempio il mito della patria o quello della famiglia. Il regime totalitario è un sistema caratterizzato da un monismo politico, ruolo indiscusso del partito unico, ideologia codificata, articolata e finalizzata alla realizzazione di un programma di politicizzazione della società, continue azioni di concreta mobilitazione sociale con persecuzione sistematica di ogni attore non rispondente al programma, uso

indiscriminato della violenza repressiva e limiti non prevedibili rispetto all'uso del potere gestito dal partito e dal gruppo dirigente in nome del leader stesso. I due casi di totalitarismo furono la Germania nazista e l'Unione Sovietica del periodo staliniano. Il totalitarismo nazista si accompagnava a un'ideologia tipicamente nazionalista, mentre quello staliniano muoveva dai principi di un'ideologia internazionalistica. Il fascismo invece non può essere considerato un totalitarismo, sembra più assomigliare a un *autoritarismo di mobilitazione*, cioè un regime che ha utilizzato lo strumento del consenso per rimanere sempre agganciato a un ideale rivoluzionario. Rientrano in questi regimi anche le *democrazie popolari* oppure troviamo anche i *regimi civili-militari*. Quest'ultimi possono essere anche *regimi militari puri*, il quale tentativo è quello di depoliticizzare la società, cercare di ridimensionare la visibilità dei propri leader, e finire per proiettare un'immagine quotidiana e talvolta non militare. A seguito della terza ondata di democratizzazione, abbiamo assistito a una nuova infornata di regimi dai profili nuovi, dotati di una propria autorità. Charles Tilly ha teorizzato alcune configurazioni tipiche delle fasi di transizione occorse già nel XX secolo: dalla *pseudo-democrazia* (ancora troppo sotto il controllo di protagonisti dell'esperienza autoritaria), la *democrazia protetta* (nella quale la liberalizzazione non è ancora sostenuta da un processo elettorale adeguato) e la *democrazia elettorale*. Ma l'incertezza sull'effettivo successo della prospettiva democratica va molto al di là del novero dei sistemi politici nei quali erano già apparsi dei regimi di transizione. Negli ultimi anni, ha preso piede il modello del *regime ibrido*, la cui vita può essere assai lunga e complessa, testimoniando la debolezza della tesi estinzionista del genere autoritario, e riaprendo importanti questioni sul futuro della democrazia.

La sfida democratica continua a giocarsi anche all'interno delle democrazie stesse, contro un complesso di questioni che mettono a rischio la solidità dei regimi più giovani e anche la legittimazione di quelli più vecchi e consolidati. Tali questioni vengono rappresentate da fenomeni come: la disillusione, l'egoismo, l'alienazione, la sfiducia, fino al sentimento antipolitico che può diventare antidemocratico. La scienza politica empirica ha indagato sui primi segnali della crisi; il primo tema emerso è quello della *qualità democratica*. Sul piano procedurale, la dimensione della *rule of law*, viene esplorata attraverso quattro indicatori di qualità (sufficiente sicurezza sociale, autonomia del potere giurisdizionale, capacità amministrativa e capacità di reazione al crimine e alla corruzione). Due sono invece gli indicatori che si rifanno all'*accountability* (esso prevede una valutazione da parte dell'elettorato, ed eventualmente una sanzione, in merito all'operato dei politici). Esiste un'*accountability elettorale* (osservabile attraverso le classiche misure della frequenza e della libertà che connota la fase del voto) e un'*accountability interistituzionale* (che invece ha a che fare con le garanzie attribuite alle opposizioni e istituzioni di controllo come Corte costituzionale, Corte dei conti, ecc.). Sul piano del contenuto la qualità democratica viene definita attraverso l'operazionalizzazione empirica dei concetti di *libertà e uguaglianza*. Per misurare la qualità democratica nell'ambito dei suoi risultati si offre una definizione empirica di *responsiveness*, che è la misura della percezione media che l'opinione pubblica ha rispetto alle capacità istituzionali di un governo legittimo di tradurre sotto forma di azioni politiche il reale contenuto della delega democratica.

Capitolo 5: Partiti, elezioni e sistemi di partito

Quando ci si appresta a parlare dei partiti, tanto più oggi, è facile imbattersi in argomentazioni che hanno il sapore di un paradosso. Per un verso, essi sono considerati indispensabili alla nascita e al funzionamento della democrazia, per altro, sono considerati tra le istituzioni più screditate del nostro tempo, almeno agli occhi dei cittadini. Le nostre democrazie rappresentative, dunque, sarebbero inimmaginabili senza i partiti. Talvolta, però, si prende atto che il loro ruolo è profondamente mutato. Essi non esperiscono più le tradizionali funzioni di mobilitazione e integrazione sociale, di socializzazione politica e di rappresentanza. Per contro, sarebbero quasi esclusivamente impegnati a reclutare il personale politico, a garantire il funzionamento delle istituzioni, a controllare le risorse pubbliche e a cercare di influenzare, pur con sempre maggiori difficoltà, le politiche pubbliche. Per poter dare una definizione di partito è necessario affrontarla da due punti di vista strettamente intrecciati, quello ontologico (che cosa sono) e quello funzionale (che cosa fanno). Già negli anni Cinquanta Maurice Duverger aveva evidenziato, che nel tempo si erano succedute diverse definizioni, da quelle incentrate sull'ideologia (il *partito-dottrina*), sulla base sociale (il *partito-classe*) e infine, sulla struttura (il *partito-organizzazione*). I partiti politici, specie nel contesto dei moderni regimi democratico-rappresentativi, non potevano essere ricondotti esclusivamente al fatto ideologico, rappresentativo di interessi e organizzativo. Una ulteriore componente andava esplicitata: la qualità dei rapporti che ogni partito intrattiene con gli altri. Così, a partire dal secondo dopoguerra si sono sviluppate le definizioni del *partito-squadra*, o *team* di leader che concorrono per il voto popolare. Quest'ultima prospettiva ci ricorda che ciò che contraddistingue le democrazie è l'esistenza di una pluralità di partiti liberi di competere, con mezzi pacifici e legali, per il controllo del potere politico. Democrazia e competizione sono strettamente associate almeno normativamente. Anzi la rilevanza della competizione tra partiti è tale per la stessa qualità democratica per cui invece di parlare di regimi democratici e autoritari si è preferito parlare di regimi competitivi e non competitivi, i primi sostanzialmente monopartitici, gli altri bipartitici o pluripartitici. La definizione di partito che Giovanni Sartori ci suggerisce è: *“Un partito è un qualsiasi gruppo politico identificato da un'etichetta ufficiale che si presenta alle elezioni, ed è capace di collocare attraverso le elezioni candidati alle cariche pubbliche”*. Questa definizione ci dice Sartori è *minima* poiché punta l'attenzione sulle caratteristiche necessarie di un partito. Proprio perché minima, essa ci dice poco o nulla circa altri aspetti in precedenza richiamati. Comunque sia, tale definizione costituisce un utile strumento per distinguere i partiti da altri tipi di organizzazioni o gruppi che tali non sono. Negli ultimi due decenni in molte democrazie vecchie e nuove appaiono soggetti politici che si presentano alle elezioni e che lottano per l'assegnazione delle cariche pubbliche rifiutando l'etichetta di partiti: movimenti, leghe, unioni e alleanze. Il criterio di Sartori ci dice che se tali neoformazioni, anche qualora dovessero rifiutare l'appellativo di partiti, avessero successo alle elezioni e riuscissero a conquistare posizioni di autorità in parlamento e nel governo, allora sarebbero da considerare senz'altro partiti politici. I partiti sono tali perché competono per la ricerca dei voti (*vote seeking*), assegnazione delle cariche pubbliche (*office seeking*) e controllo delle politiche pubbliche (*policy seeking*). Tali obiettivi vanno considerati primari poiché dal loro conseguimento dipende la capacità dei partiti di soddisfare le domande dei rappresentanti, ma anche la loro adattabilità e la stessa sopravvivenza. L'enfasi su uno o l'altro di questi obiettivi serve, per un verso, a differenziare i tipi di partito, per l'altro, a condizionarne gli aspetti organizzativi, ideologici e strategici. Così, ad esempio, i partiti elettorali o *pigliatutti* sono *vote seeking*, i partiti clientelari e i partiti di cartello sono prevalentemente *office seeking*, mentre i partiti di massa e i partiti programmatici sono *policy seeking*. Quindi una definizione più estesa rispetto a quella di Sartori è: *“I partiti sono associazioni di donne*

e uomini, più o meno organizzate ma comunque in grado di durare, che competono per i voti popolari al fine di fare accedere i loro leader e aderenti alle cariche pubbliche e, quindi, cercare di influenzare le scelte collettive”.

Per quanto riguarda le funzioni dei partiti politici identifichiamo due macro-funzioni: le *funzioni di input* o rappresentative e le *funzioni di output* o di governo. Le *funzioni di input* sono le seguenti:

- *Integrazione e mobilitazione dei cittadini.* I partiti, innanzitutto, organizzano la partecipazione, il che implica un'attività di socializzazione e di filtraggio delle informi domande che urgono dal basso. Tale attività comporta l'integrazione, cioè la capacità di creare collegamenti stabili tra centro e periferia, tra elettori e istituzioni, tra governanti e governati.
- *Strutturazione del voto.* Rientrano in questa funzione tutte quelle attività definite genericamente di *electioneering* e che hanno a che fare con la formazione degli orientamenti politici e delle opinioni degli elettori, con la propaganda, con la necessità di assicurare un collegamento tra candidati e partiti e con l'organizzazione delle campagne elettorali. La strutturazione del voto è collegata alla funzione precedente di integrazione, ma in termini operativi essa è svolta nei riguardi del territorio. In effetti, la competizione elettorale richiede, il coordinamento strategico degli elettori presenti nei distretti o circoscrizioni elettorali, il che vuol dire anche controllarne e indirizzarne il comportamento.
- *Aggregazione degli interessi.* Si riferisce alla funzione messa a fuoco da Almond e Powell con la quale si entra nel cuore del processo di rappresentazione politica. Con essa le molteplici domande trasmesse al sistema politico vengono trasformate in alternative politico-programmatiche generali. L'azione dell'aggregare implica sempre un mediare e regolare, un valutare e interpretare. A monte questa funzione implica l'esercizio di un ruolo di *gatekeeper* (filtro), si tratta del ruolo giocato dai partiti al governo e all'opposizione nel controllare l'accesso dei gruppi di interesse e delle élite alle sedi decisionali e nello stabilire le priorità degli interessi rispetto alle diverse domande.

Le *funzioni di output* invece, sono le seguenti:

- *Reclutamento dei leader e del personale politico.* Come conseguenza del processo di democratizzazione e di elettoralizzazione i partiti hanno finito per controllare, in modo quasi esclusivo, il reclutamento del personale per le cariche pubbliche. La trasformazione dei partiti in *selettorati* rappresenta un formidabile passo avanti nella ricerca di organizzazione della politica più democratiche. Con la politica di massa, si sviluppa un sistema di reclutamento misto rigidamente controllato dai partiti in cui la *cooptazione* (nomina politica) dei candidati precede la loro elezione.
- *Organizzazione e conduzione del governo.* I partiti svolgono una funzione costituente e fondante dello stesso regime democratico. Il che richiede, primariamente la capacità di canalizzare e socializzare il conflitto sul controllo del regime. Si delineano cioè due livelli del gioco politico: quello delle politiche e delle decisioni dove la competizione è aperta a tutte le posizioni in campo; quello del regime e delle istituzioni che, invece, richiede una limitazione della competizione. Non va dimenticato che i partiti assolvono a importanti compiti procedurali o istituzionali, nel senso che risolvono complessi problemi di coordinamento e di operatività impliciti nel funzionamento delle singole istituzioni e nei rapporti tra istituzioni, a partire dalla fondamentale connessione tra esecutivo e legislativo; coordinano anche gli organi costituzionali e le istituzioni di vertice del sistema politico.
- *Influenza delle politiche pubbliche.* Questa funzione ha a che fare con la capacità di *problem solving*, i partiti cioè cercano di trovare soluzioni ai problemi collettivi e di controllare il policy

making, cioè la formulazione e spesso anche l'implementazione delle politiche pubbliche. Il che richiede di convertire gli impegni programmatici, rispetto ai quali si è chiesto il consenso agli elettori, in decisioni autoritative, chiamata *teoria del mandato*. Ma anche di affrontare con tempestività ed efficacia gli shock esterni, le emergenze quali disastri naturali o crisi economiche, che investono il sistema politico e che richiedono spesso di deviare dagli impegni elettorali. Non solo per queste ragioni, va ricordato che il governo dei partiti è sempre più limitato, sia da costrizioni interne al sistema politico (natura delle coalizioni) che esterne (influenza di decisioni sovranazionali).

Tale elenco pone alcuni problemi, sia analitici che storici. La funzione che contraddistingue i partiti è quella di reclutamento del personale politico. Tuttavia, se è vero che i partiti possono reclutare personale attraverso canali diversi da quello elettorale, lo è altrettanto il fatto che la nomina politica presuppone che il partito prima partecipi alle elezioni e che solo dopo sia in grado di capitalizzare il consenso ottenuto. I partiti di massa, la cui nascita è associata ai processi di democratizzazione e di industrializzazione, sono agenzie di collegamento tra società e Stato, in una parola sono principalmente partiti di rappresentanza. Se guardiamo nel complesso alla funzioni pratiche e alle loro trasformazioni è facile accorgersi che ciò che contraddistingue i partiti, non diversamente da quanto accade alle imprese in un mercato incerto, è il fatto di svolgere una *metafunzione* di regolazione e di coordinamento. Tale ruolo, come ha messo in risalto Katz riguarda almeno tre livelli: il coordinamento interno al sistema di governo e alle istituzioni pubbliche; il coordinamento esterno di elettori e candidati nella società e nel territorio; il coordinamento tra i due ambiti, del governo e della società, che costituisce la vera e propria funzione di linkare.

Anche i partiti autoritari o totalitari sono caratterizzati da specifiche funzioni. La distinzione in questo caso, passa tra *partiti egemoni* che ammettono l'esistenza di formazioni satelliti minori e *partiti totalitari* o *partiti unici*. Con riferimento a questi ultimi, le funzioni importanti sono:

1. Politicizzazione delle masse: incorporazione, inquadramento, integrazione, presa di coscienza e conversione.
2. Reclutamento, esame, selezione e formazione di una nuova élite politica.
3. Controllo di una gamma di istituzioni o posizioni specializzate che potrebbero trasformarsi in centri di potere non politici indipendenti quali esercito, polizia e magistratura.
4. Funzione di direzione e di guida che implica di occupare le cariche politiche di ogni livello di governo con individui eletti o nominati dal partito.

In quanto fenomeni organizzativi, i partiti possono essere analizzati ricorrendo a una serie di elementi sia *esterni*, quali rapporti con la società e lo Stato, con i gruppi di interesse e i movimenti, che *interni*, quali ideologia, struttura, leadership, strategie. Dalla combinazione di questo quadro di elementi ricaviamo un certo modello di partito o tipo di partito. Al fine di dar conto di questi aspetti prendiamo le mosse da una tipologia costruita attorno a tre idealtipi: il *partito di élite*, il *partito di massa* e il *partito elettorale*.

- *Partiti di élite*: si tratta di partiti aristocratici e borghesi, o se si preferisce, conservatori e liberali che si affermano prima in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, poi, nel resto dell'Europa. I partiti di élite si limitano a svolgere una funzione di rappresentanza individuale, nel senso che trasmettono le domande che emanano da segmenti ristretti di elettori socialmente omogenei. La loro unità organizzativa elementare è formata dal comitato elettorale; sotto il profilo strutturale sono degli organismi instabili, temporanei e leggeri che si attivano soltanto durante le campagne elettorali.

In questo tipo di partito la qualità predomina su tutto: vastità del prestigio, abilità della tecnica, importanza della ricchezza. Non a caso sono stati definiti partiti elettorali-legislativi poiché costituiscono gruppi parlamentari ante litteram nei quali è possibile la concertazione dell'azione dei singoli deputati. Questa esigenza è tanto più avvertita se si considera che i rappresentanti eletti per via partitica una volta approdati nel parlamento hanno la possibilità di seguire nella loro attività la propria coscienza.

- *Partiti di massa*: i mutamenti che investirono i sistemi politici occidentali, in seguito all'allargamento del suffragio universale e alla prima democratizzazione condussero a uno scenario di grande trasformazione che avrebbe gettato le basi per l'instaurazione di un nuovo tipo di regime basato sulla politica di massa. L'integrazione di elettori che da poco avevano acquistato la cittadinanza politica costituisce una sfida per questo partito, per affrontare la quale occorre nuove forme di integrazione sociale e di mobilitazione delle risorse come il tesseramento e il lavoro volontario dei militanti. Il partito di massa, cerca per prima cosa di dare un'educazione politica alla classe operaia e ai ceti popolari, di suscitare una élite capace di assumere il governo e l'amministrazione del paese. Dal punto di vista finanziario, il partito si basa essenzialmente sulle quote versate dai suoi membri. Un altro elemento centrale per il funzionamento dei moderni partiti di massa è la *sezione*; si tratta di un'unità aperta a tutti e alla quale ci si può iscrivere liberamente, ciò che conta è adesso il numero degli aderenti ancor prima del loro profilo sociale. Entrare in una sezione e prendere parte alle sue attività comporta lo sviluppo di regole formali e di un'attività ordinaria su base quotidiana. Non tutti i partiti burocratici di massa avrebbero dato vita a tali unità organizzative territoriali; i partiti comunisti sarebbero stati caratterizzati dalle cosiddette *cellule*, un gruppo più piccolo della sezione, a base professionale con legami molto rigidi tra i componenti; mentre i partiti fascisti avrebbero dato vita alla *milizia*, vero e proprio organismo militare stabile e molto attivo che nelle sue attività non escludeva il ricorso alla violenza.
- *Partiti elettorali*: con la fine dell'età dell'oro degli anni Sessanta la politica di massa in Europa registra una cesura cruciale. Nelle democrazie occidentali si aggira un nuovo soggetto politico, destinato a diventare ben presto egemone: il partito elettorale. In quegli anni, sulla scia del dibattito sul declino delle ideologie, si celebrò la definitiva crisi della prassi del partito di massa. Così come il partito burocratico ha gestito i processi di politicizzazione delle masse, il partito elettorale diventa la soluzione organizzativa per gestire la spolicizzazione dei cittadini che contraddistingue le democrazie avanzate. In questo scenario i partiti personali sembrano essere meglio adatti a ricucire i rapporti con gli elettori, tanto più grazie ai mass media che enfatizzano l'immagine dei leader. L'affermazione dei partiti personali riflette, dunque, una tendenza generale che investe partiti grandi e piccoli, vecchi e nuovi. Quest'ultimo è il caso di Silvio Berlusconi e di Forza Italia nel 1994. La finanza è un altro aspetto critico di queste formazioni politiche, anche per la lievitazione dei costi della politica. In uno scenario in cui le risorse finanziarie si fanno più evanescenti e dove, contestualmente, i costi della tecnologia dell'informazione e della comunicazione crescono a dismisura i partiti hanno dovuto cercare altrove le loro risorse e, in questo caso, il loro ruolo come governanti e legislatori ha reso facile per loro rivolgersi allo Stato. La statalizzazione del finanziamento pubblico e di altre risorse cruciali è diventata un imperativo categorico. Tale evoluzione ha contraddistinto lo sviluppo di un nuovo modello di partito, il *cartel party*, o *partito di cartello*. La cartellizzazione però, ha dei costi che si evidenziano nello scollamento tra funzioni istituzionali e funzioni rappresentative o, se si preferisce, nella

polarizzazione tra privilegi, di cui i partiti godono grazie all'accesso allo Stato, e legittimità sociale, poiché percepiti negativamente dai cittadini.

Poiché i partiti sono anche delle agenzie di rappresentanza, riflettono le divisioni fondamentali e i conflitti (*cleavages*) che attraversano stabilmente la società. La *teoria dei cleavages* si basa sul fatto che i partiti emergono e si evolvono per rappresentare le fratture emerse nella società, e vede nei partiti i rappresentanti naturali di persone che hanno interessi comuni. Queste fratture non sono delle divisioni qualsiasi, ma sono divisioni politiche fondamentali, conflitti particolarmente forti e prolungati, radicati nella struttura sociale. Proprio perché si parla di conflitti, e fratture sono anche fattori di aggregazione e di identificazione dei membri di una collettività e in questo modo finiscono per assolvere a una funzione di mobilitazione di individui e gruppi sociali sulla base dello schema binario *amico-nemico*. Dobbiamo a Lipset e Rokkan la più nota tipologia delle fratture sociali, anche se applicabile alla sola Europa occidentale. In estrema sintesi, nel cuore della loro analisi troviamo quattro tipi fondamentali di fratture interpretati come prodotti delle due maggiori rivoluzioni del lungo XIX secolo: la rivoluzione nazionale e la rivoluzione industriale. Alla rivoluzione nazionale sono collegate la *frattura centro-periferia* e la *frattura Stato-Chiesa*, alla rivoluzione economica la *frattura urbano-rurale* e la *frattura lavoro-capitale*. Oggi le cose sono molto diverse, e la questione del rapporto tra *teoria dei cleavages* e cambiamento politico si pone con forza. Adesso le fratture sono diverse e fanno riferimento alla perdita di rilevanza delle fratture tradizionali, alla riattivazione di fratture latenti (comparsa dei partiti etnoregionalisti e di partiti fondamentalisti), all'attivazione di nuove linee di divisione (formazione dei partiti ecologisti, populistici o antieuropeisti). La teoria dei *cleavages* e della loro politicizzazione corre il rischio di scadere in una interpretazione rigida in cui i conflitti sociali determinano le forme e le dinamiche della vita politica. In realtà il rapporto tra fratture sociali e partiti non annulla le capacità strategiche dei partiti, o meglio dei loro leader. Anche laddove sembrano condizionati dal sistema dei *cleavages*, questi sono costantemente impegnati nei contraddittori tentativi di politicizzare quelle divisioni che sono più favorevoli per loro e di depoliticizzare quelle che non lo sono. Secondo il politologo americano Elmer Schattschneider, *“per capire la natura del conflitto tra i partiti è necessario considerare la funzione delle fratture utilizzate dai partiti nella loro battaglia per la supremazia. Poiché lo sviluppo delle fratture è un eccellente strumento di potere, il partito che è in grado di imporre la sua definizione delle questioni probabilmente conquisterà il governo”*.

Il processo che conduce dalle fratture sociali alla loro politicizzazione è complesso. Nello specifico può essere descritto come una sequenza di passaggi che canalizzano la lotta politica e riducono il numero dei partiti: dai partiti potenziali o immaginabili, ai partiti effettivamente creati e poi in un numero ancora inferiore ai partiti conosciuti che hanno un'elevata probabilità di essere votati e, infine, ai partiti che ottengono seggi. In questa sequenza di fasi un ruolo cruciale è giocato dalle istituzioni e dal sistema elettorale. Un sistema elettorale – secondo Cox – è una serie di leggi e di regole di partito che disciplinano la competizione elettorale tra e all'interno dei partiti. Questa definizione pone l'accento su due aspetti: in primo luogo, enfatizza la dimensione strategica della competizione politica, i sistemi elettorali fissano le regole di gioco che definiscono i vincoli e le opportunità per i giocatori in campo; in secondo luogo, tali regole non sono solo quelle poste dalla legislazione, ma possono anche derivare da regolamenti e statuti dei partiti. Ciò che la citazione di Cox non dice espressamente è che, da un punto di vista tecnico, regole e meccanismi elettorali riguardano la traduzione o la conversione dei voti in seggi. Aspetti questi che vanno riferiti al sistema elettorale in

senso stretto, tuttavia, possiamo avere anche una definizione più ampia, come traspare dalla distinzione classica di Douglas Rae tra *election law*, ovvero legislazione sulle elezioni, in riferimento al procedimento elettorale o alla campagna elettorale (sistema elettorale in senso lato) ed *electoral law*, ovvero legge elettorale, in riferimento alla formula elettorale o al premio di seggi (sistema elettorale in senso stretto). La distinzione classica di sistema elettorale, è quella tra sistema elettorale *maggioritario*, *proporzionale* e *misto*.

- Nei *sistemi maggioritari* vale la regola elementare che il partito più forte nel singolo collegio vince il seggio in palio. In realtà, i sistemi maggioritari si possono distinguere sulla base della regola che utilizzano per definire la maggioranza che vince il seggio. Se questa è data dal numero di voti più alto senza altri requisiti, possiamo parlare di *maggioranza relativa* o seguendo l'uso inglese di *plurality*. Il candidato che ottiene anche un solo voto in più degli altri viene eletto immediatamente: ne consegue che il sistema *plurality* è un sistema a turno unico in collegi uninominali. Il problema con questo tipo di scrutinio è che può arrivare al traguardo e vincere il seggio un candidato poco rappresentativo, il che dipende dal livello di astensionismo che si verifica nel collegio e dal numero di candidati concorrenti, fattori questi che abbassano il numero di voti necessari per vincere. Per contro, anche per correggere la distorsione rappresentativa del *plurality*, il sistema detto *majority* stabilisce che per ottenere il seggio in palio occorre conseguire la maggioranza assoluta (50%+1). Possiamo stare certi che con questa regola non si avranno candidati poco rappresentativi. Se nessuno raggiunge però, la maggioranza assoluta, vi sono due soluzioni escogitate. La prima è che gli elettori vengono chiamati a votare nuovamente e questa volta basta la maggioranza relativa; per tale ragione si parla di sistema a doppio turno. In genere, al secondo turno, l'elettore trova un numero ridotto di candidati, i primi due, o i primi tre o quattro. Si può anche decidere di fissare una soglia percentuale di voti per passare al doppio turno come nelle elezioni legislative francesi. Il secondo meccanismo per risolvere il problema dei candidati al primo turno è il sistema del *voto alternativo* in Australia. Questa volta invece di chiedere all'elettore di ritornare a votare dopo qualche settimana gli si chiede di esprimere un *voto ordinale*, ovvero di graduare per preferenza tutti i candidati presenti nel collegio, se nessuno ottiene la maggioranza assoluta di prime preferenze, il candidato meno votato viene eliminato e si procede a distribuire tra i candidati sopravvissuti i suoi voti, si procede a oltranza finché un candidato non riesca a conseguire il seggio.
- L'altra grande famiglia è quella dei *sistemi proporzionali*. In questi sistemi i seggi in palio nelle circoscrizioni (plurinominali) sono suddivisi tra i partiti in proporzione alle quote di voti ottenute. Nonostante si parli di sistema di rappresentanza proporzionale, va precisato che i sistemi proporzionali variano molto tra loro. Basti pensare che si può arrivare alla situazione di un sistema elettorale nominalmente proporzionale che di fatto produce effetti maggioritari e talvolta ancora più dis-rappresentativi del sistema che porta questo nome (come nel caso del Porcellum). Esistono *sistemi elettorali proiettivi*, che favoriscono la rappresentatività e *sistemi elettorali selettivi*, che agevolano la governabilità, per lo meno nel senso che questi ultimi, riducendo il numero dei partiti, creano le condizioni politiche della stabilità dei governi.
- Negli ultimi decenni, sono stati ingegnati dei *sistemi elettorali misti* che vorrebbero in qualche modo temperare le esigenze della rappresentanza e quelle della governabilità/stabilità e a tal fine fanno sì che gli elettori scelgano i propri rappresentazioni con regole elettorali ibride: una parte dei seggi sono attribuiti secondo regole maggioritarie l'altra con lo scrutinio proporzionale. Al riguardo, vale la pena ricordare la distinzione tra sistemi misti *indipendenti* e *dipendenti*. Nel

primo caso, i due tipi di regole coesistono in autonomia e non interferiscono o il loro utilizzo avviene a livelli elettorali distinti. Nel secondo caso, invece, l'operatività proporzionale dipende dalla distribuzione dei seggi prodotta dal comparto maggioritario, è il caso del Mattarellum.

Il primo ad aver trattato il tema in maniera scientifica è stato Duverger, dalla cui analisi si fanno discendere le cosiddette *leggi Duverger*, o meglio una legge e un'ipotesi, che postulano delle relazioni causali fra tipo di scrutinio e numero di partiti:

1. *Legge di Duverger*, il sistema maggioritario a turno unico (plurality) tende al dualismo di partiti.
2. *Ipotesi*, il sistema a doppio turno (majority) o a rappresentanza proporzionale tende al multipartitismo.

Anche lo studioso francese è convinto che il punto di partenza dell'analisi sulla formazione dei partiti è dato dalla struttura economico-sociale e dai conflitti che vi hanno luogo, tuttavia, il fatto che le diverse fratture riusciranno a dar vita a partiti elettorali, attivi nella competizione, e ancor di più a partiti parlamentari che ottengono dei seggi, dipenderà dal tipo di regole elettorali. Quanto più un sistema elettorale è proporzionale tanto più facile sarà per i partiti superare la soglia della rappresentanza, per contro tanto più un sistema è maggioritario, tanto più i partiti piccoli verranno penalizzati e i grandi favoriti dalla competizione. Ne conseguirà quelli che Duverger chiama *effetti meccanici* o *effetti diretti* del sistema elettorale. Proprio per evitare o attutire tali effetti gli elettori sono indotti a ricorrere al *voto strategico* cioè a scegliere il partito più prossimo alle preferenze originarie che ha più realistiche possibilità di vittoria piuttosto che il partito al quale si sentono più affini ma con poche probabilità di vincere. Un'alternativa è l'*astensionismo strategico*, se il partito di preferenza non ha possibilità di vincere tanto vale non recarsi alle urne. A quelli che Duverger chiama *effetti psicologici* o *effetti indiretti*, fa riferimento il comportamento strategico al quale ricorrono i leader di partito che per evitare la sconfitta optano per costruire alleanze elettorali o apparentamenti con altri partiti.

La nozione di *sistema partitico* coglie la dimensione orizzontale della relazione tra partiti. Tuttavia, da tempo si è fatta strada la consapevolezza che andrebbero considerate anche altre dimensioni: legittimità del sistema; grado di nazionalizzazione, grado di penetrazione dei partiti nella società e, infine, i diversi siti decisionali dove essi competono. In quanto modelli di interazione stabili tra parti, i sistemi partitici si possono analizzare sulla base di tre criteri principali: il numero dei partiti, le loro dimensioni e le loro relazioni che ne definiscono la logica di funzionamento. L'operatività di questi fattori influenza l'orientamento di voto degli elettori, la formazione dei governi, la loro stabilità e il rendimento della stessa democrazia. Tuttavia, il criterio numerico costituisce senza dubbio uno degli aspetti più evidenti che permette di cogliere un aspetto cruciale del funzionamento di ogni sistema politico, vale a dire la concentrazione o frammentazione del potere al suo interno. In questo senso, la frammentazione partitica è stata considerata un tratto imprescindibile dell'analisi politologica. Comunque sia, in termini aritmetici la distinzione classica è quella tra sistemi monopartitici, bipartitici e multipartitici. Secondo Duverger, il primo tipo, individua un genere relativo ai regimi non democratici, quindi un tipo di regime politico più che un sistema partitico. Sempre per il politologo francese, il tipo più importante, poiché sembra presentare un carattere naturale dato da un dualismo di tendenze, è il sistema bipartitico. L'approccio duvergeriano, comunque, fu sottoposto a diverse critiche poiché, non tutti i regimi non democratici avevano un solo partito e inoltre, nel panorama democratico i bipartitismi sono più unici che rari: è appena il caso di ricordare che in Gran Bretagna nelle elezioni politiche del 2010 ben dieci partiti hanno ottenuto seggi in parlamento, e la

buona affermazione del terzo partito ha generato per la prima volta dalla Seconda guerra mondiale un governo di coalizione. Infine, la categoria del pluripartitismo contiene molte varianti che ne fanno un insieme molto eterogeneo.

La questione del conteggio, in realtà, porta con sé il secondo aspetto relativo alla forza dei partiti. Al fine di dar conto della taglia parlamentare ed elettorale delle forze politiche un primo criterio piuttosto pragmatico è quello di conteggiare solo i partiti che riescono a superare una certa percentuale di seggi o voti. È evidente che si tratta di un'opzione arbitraria e, d'altra parte, la rilevanza dimensionale non coincide sempre con la rilevanza politica. La classificazione che, comunque, ha costituito il paradigma per l'analisi dei sistemi di partito nella seconda metà del XX secolo è quella di Sartori. Lo studioso fiorentino ha suggerito di risolvere la questione del conteggio dei partiti e dei reciproci rapporti di forza, fissando delle regole di conteggio volte a discriminare tra i partiti che contano e quelli che vanno tralasciati perché irrilevanti. Tali regole sono due:

1. Un partito per quanto piccolo deve essere contato se ha potenziale di coalizione, cioè se è indispensabile per formare maggioranze di governo.
2. Un partito che non abbia affinità coalizionali deve, comunque, essere contato se ha potenziale di riscatto, cioè se la sua presenza condiziona la direzione della competizione e la produzione delle politiche pubbliche, il che dipende anche dalle sue dimensioni parlamentari.

Una volta che i partiti sono stati contabilizzati adeguatamente, il loro numero costituisce il formato del sistema partitico. Per capire come funziona un sistema partitico è necessario sapere qualcosa anche sulla natura delle interazioni che vi si svolgono. Al riguardo il profilo discriminante è individuato da Sartori nel ruolo dell'ideologia, che nel caso dei sistemi partitici democratici viene concettualizzata come distanza ideologica tra i partiti. Da questo ulteriore aspetto deriva per i sistemi competitivi la meccanica, cioè la logica di funzionamento del sistema. Dalla combinazione tra formato numerico e meccanica si ricavano tre configurazioni sistemiche:

1. La prima configurazione, quella *unipolare*, è tipica delle situazioni monopartitiche non democratiche, che tuttavia può presentarsi anche nelle democrazie qualora la dinamica competitiva è limitata non già da elementi coercitivi ma dai comportamenti degli elettori, che per svariate ragioni, orientano il loro sostegno sempre verso un solo partito producendo un sistema a partito dominante.
2. La seconda configurazione, quella *bipolare*, che assorbe i casi partitici e i multipartitismi moderati, mostra una direzione della competizione centripeta e con elevata probabilità di produrre alternanza tra governo e opposizione.
3. La terza configurazione, quella *multipolare*, che coincide con i multipartitismi estremi dove la competizione tende a essere centrifuga, presenta forze estremizzate e opposizioni bilaterali, mentre l'alternanza al governo lascia il monopolio del governo ai partiti di centro, tra i quali può esservi un partito dominante, capace di controllare per lunghi periodi la maggioranza relativa dei seggi, rimanendo l'attore centrale delle coalizioni di governo, come la Dc in Italia fino al 1994. L'unica forma di avvicinamento possibile al governo in questo caso è costituita dal cosiddetto *ricambio periferico*, in cui il partito dominante resta il governo mentre cambiano i partner minori della coalizione.

Capitolo 6: Assemblee e circuiti rappresentativi

I sistemi politici hanno sempre enfatizzato, accanto alle figure dei leader o condottieri, l'influenza di istituzioni collegiali, più o meno élitarie, che in qualche misura raffigurano la comunità alla base del sistema stesso. L'impero romano vedeva ad esempio, nel Senato il proprio architrave istituzionale. La spinta che legittimava lo sviluppo di queste istituzioni era infatti la necessità di bilanciare dei poteri dati, ovvero la monarchia o più generalmente il leader, con forme imposte dalla stessa iniziativa regia, dai feudatari o da altri soggetti capaci di esprimere qualche forma di autorità. La differenza principale tra le assemblee parlamentari premoderne e quelle contemporanee sta dunque nella collocazione delle prime in un contesto di legittimazione dualistico, dove il parlamento non esprime una sovranità popolare ma piuttosto una funzione di bilanciamento rispetto alla legittimità del sovrano. Inoltre, come insegnano le analisi storiche, il livello di consolidamento organizzativo dei parlamenti premoderni era mediamente assai più modesto rispetto alle assemblee dell'età contemporanea. Le due grandi rivoluzioni borghesi del XVIII secolo, quella americana e quella francese, scrissero pagine altrettanto fondamentali grazie al lavoro di assemblee parlamentari transitorie o permanenti che poi furono i modelli di quel parlamento chiesto a gran voce nel 1848 in tutta Europa.

La portata rivoluzionaria dell'avvento delle assemblee pluralistiche della democrazia moderna è ancora visibile nella celebrazione delle date fondamentali che hanno trasferito poteri importanti a queste istituzioni, facendone la culla e il simbolo di una democrazia che abbiamo chiamato *rappresentativa*. Tuttavia, usiamo termini molto diversi per indicare l'attuale configurazione di queste istituzioni: parlamenti, congressi, corti, consigli, diete e assemblee. La denominazione delle singole articolazioni, risente infatti delle diverse funzioni assunte dagli antecedenti delle moderne assemblee pluralistiche democratiche: il termine *dieta*, che connota ancora molte camere legislative, viene da *dies* ovvero giorno, e indica appunto la natura non permanente delle antiche assemblee. Diverso il significato etimologico originario di *casa dei rappresentanti*, che denota lo sviluppo di un'istituzione più consolidata. Analogamente, le camere alte che in molte democrazie rappresentative formano assieme a quelle basse una struttura legislativa bicamerale si chiamano spesso *Senato*, in altri casi *Consiglio*. Uno dei più noti scienziati politici americani del secondo dopoguerra, Nelson Polsby, studiò il percorso evolutivo del Congresso USA, alla ricerca dei fattori che potessero spiegare l'avvento di un formidabile luogo di potere politico, adattando all'uopo (bisogno) il concetto, già diffuso nelle scienze sociali, di *istituzionalizzazione*. Un processo di *istituzionalizzazione* avviene quando una serie di valori e comportamenti di un determinato organismo si consolidano e si mostrano universalmente accettati, cristallizzandone le azioni e il ruolo. L'organismo in questione diventa così un'istituzione perdendo i caratteri di provvisorietà e mutevolezza, e acquisendo una forma stabile e generalmente riconosciuta. Sulla base di questa definizione, possiamo dire che un'assemblea rappresentativa è istituzionalizzata quando mostra chiaramente i propri confini non solo ai suoi membri ma anche agli altri attori del sistema politico, delimitando i ruoli e favorendo le interazioni tra più istituzioni. Tenendo presente la diversa evoluzione storica, i comparatisti hanno riposto la propria attenzione sui tratti comuni presentati dalle istituzioni assembleari delle attuali democrazie. Generalmente tali caratteri distintivi sono presentati nel seguente modo:

- *Natura assembleare*: a differenza del passato, i membri delle democratiche istituzioni rappresentative hanno pari dignità, lavorano assieme e condividono le stesse prerogative sotto forma di funzioni, benefici e responsabilità.

- *Natura rappresentativa*: tale caratteristica è garantita dal legame con la dimensione comunitaria della politica che non può prescindere dalla garanzia e dall'effettivo svolgimento di libere elezioni.
- *Pluralismo interno*: questa caratteristica risponde alla semplice idea che nell'istituzione rappresentativa le voci siano plurali e garantiscano uno specchio sufficientemente fedele delle visioni presenti nella comunità dei rappresentanti.
- *Permanenza dell'istituzione rappresentativa*: questa nozione connota la sua capacità di autoconvocazione. Benché le regole costituzionali possano prevedere delle sessioni obbligatorie, i parlamenti hanno la garanzia di una totale autonomia nell'organizzare il proprio lavoro.
- *Potere legislativo*: tutte queste istituzioni si propongono come organi legislativi, e associano a tale facoltà una serie di importanti funzioni.

Seguendo queste coordinate, si arriva a una definizione operativa: si tratta di organi legislativi elettivi, formati da una pluralità di rappresentanti dei soggetti che si occupano di selezionare il ceto politico e che vengono organizzati in modo assembleare. Le assemblee possono essere più o meno popolate e variamente connesse con il territorio del paese che rappresentano. Nella configurazione democratica esse devono essere elettive, ma una parte del parlamento o anche un componente parziale di una camera può presentare modalità di composizione del ceto parlamentare diverse.

La riflessione sulla nozione di rappresentanza si concentra, dallo sviluppo dello Stato liberale, sugli effetti del rapporto politico che si instaura tra rappresentanti e rappresentati. Edmund Burke, ideologo conservatore inglese del XVIII secolo, affermava che l'eletto dovesse comportarsi come fiduciario di contro a una visione della rappresentanza completamente basata sulla figura del delegato. Si deve attendere l'epoca della democrazia matura per una più cogente definizione teorica di rappresentanza, come quella di Hanna Pitkin. La studiosa tedesca focalizzava dapprima l'idea di rappresentanza nei classici del pensiero politico, per giungere a definire quattro varianti teoriche: quella *simbolica*, quella *descrittiva*, quella *formalistica* e infine quella *sostantiva*. Pitkin argomentava che non può esistere una perfetta correlazione tra l'applicazione di uno di questi significati e una specifica variante di rappresentanza politica. Merita soffermarsi sulle nozioni di rappresentanza formalistica e rappresentanza sostanziale. Relativamente alla prima dimensione, Pitkin ricorda come lo sviluppo di una narrativa formalistica della rappresentanza avesse condotto a due concetti fondamentali: l'autorizzazione conferita dalla comunità ai governanti e la responsabilità che muove questi ultimi nel tentativo di condurre al meglio il compito che viene loro affidato. Entrambi i concetti sono centrali nella nostra accezione di rappresentanza democratica, perché evocano i due aspetti sostanziali della *teoria della delega*: il conferimento dell'autorità è fondamentale per riconoscere al delegato un ruolo formale di unico soggetto chiamato a sviluppare in termini di azione il mandato rappresentativo. La responsabilità anch'essa riferita a un unico soggetto, è necessaria per richiamare detta azione ai principi e ai valori alla base del mandato, che in democrazia è per definizione mandato volontario e revocabile.

Il consolidamento di un sistema di partiti ha costituito un fattore fondamentale per forgiare il comportamento dei rappresentati popolari. La rappresentazione partitica, prevede come condizioni fondamentali il pieno controllo da parte di queste organizzazioni sia sulla fase di selezione del personale da destinare alle assemblee rappresentative che sulla disciplina dei rappresentanti eletti. Si sono sviluppati vari circuiti alternativi rispetto alla classica modalità della rappresentazione politica; l'aggettivo *alternativo* si applica a un modello ideale di rappresentazione partitica. La vita reale dei

parlamentari è fatta di tanti momenti nei quali la forza dei partiti, la coesione tra i loro rappresentanti e la disciplina che connota il loro comportamento variano continuamente. La forza dei partiti ha a che vedere con la presenza organizzativa nella società, la coesione partitica si vede nell'effettiva capacità di fare squadra garantendo al proprio elettorato risposte adeguate e certe, mentre la disciplina si misura nei comportamenti reattivi ai comandi dell'organizzazione esterna. Il ricorso all'argomentazione del tipico dettato costituzionale liberale del *divieto di mandato imperativo* da parte del singolo eletto può essere un mezzo per superare l'immagine di un parlamento addomesticato dagli apparati partitici, ma anche una scusa per mettere in campo una serie di comportamenti opportunistici.

I sistemi elettorali costituiscono una variabile fondamentale per capire il funzionamento dei moderni parlamenti, e ciò spiega perché uno degli oggetti privilegiati degli scienziati politici sia la questione delle conseguenze dei sistemi elettorali. In Olanda ritroviamo un sistema proporzionale puro: una camera eletta con metodo di lista e voto di preferenza, i cui seggi sono ripartiti tra i partiti in misura del risultato riportato a livello nazionale. Un proporzionalismo più temperato può essere garantito attraverso varie forme di correzione del sistema elettorale: quello per l'elezione del Bundestag tedesco, prevede un doppio tipo di voto, dovendo i cittadini esprimersi per un candidato all'interno di una competizione uninominale e per una lista partitica. L'elemento fondamentale per limitare il proporzionalismo è assicurato dalla soglia abbastanza elevata, ovvero il 5%, che comporta l'esclusione di vari partiti. In Italia, dopo la lunga stagione proporzionale della Prima Repubblica sono stati introdotti dei correttivi, per garantire maggiore stabilità di governo, battendo tuttavia strade molto diverse. Il sistema usato tra il 1994 e il 2001 era in senso stretto misto perché combinava l'uso dei collegi uninominali (per il 75%) con liste circoscrizionali che garantivano un qualche bilanciamento proporzionale, tenuto conto anche delle basse soglie di ammissione al riparto e della possibilità di scorporare dal riparto stesso i voti dei candidati collegati alle liste più votate. Il sistema in vigore dopo il 2006 è invece un sistema proporzionale che garantisce, con logica del premio di maggioranza, un minimo del 55% dei seggi alla coalizione maggioritaria a livello nazionale. Nel sistema maggioritario ritroviamo il sistema *first past the post* britannico che si risolve semplicemente con la vittoria del candidato più votato in ogni collegio. Nel modello francese invece, si richiede una maggioranza assoluta di collegio; in mancanza di vincitore, si va al ballottaggio, al quale sono ammessi i candidati con almeno il 12,5% dei voti. In qualche modo a metà tra questi ultimi due modelli, il *voto alternativo* adottato in Australia, offre un meccanismo diverso per il raggiungimento di una maggioranza assoluta in un contesto uninominale, attraverso l'obbligo per gli elettori di ordinare le proprie preferenze sui vari candidati, che consente, in caso di mancato raggiungimento della maggioranza assoluta da parte di nessun candidato, la redistribuzione di ulteriori preferenze subordinate. I sistemi elettorali provocano effetti *diretti* o *indiretti*. I primi sono effetti evidenti nella diversa trasformazione dei voti in seggi, mentre i secondi riguardano le reazioni nel mutamento della domanda e dell'offerta elettorale: ad esempio, le reazioni strategiche di partiti e candidati (offerta) e degli elettori (domanda) di fronte a un cambiamento delle regole del gioco. Inoltre, è necessario fissare la differenza tra effetti macro, ovvero sul funzionamento dei meccanismi del sistema politico, oppure a livello micro, ovvero nel rapporto tra chi ha votato e l'eletto o gli eletti espressi da una determinata circoscrizione. La scelta di un singolo elettore di un collegio di non esprimere preferenza per il proprio candidato al fine di sostenere il migliore dei mali tra i candidati è un effetto indiretto a livello locale. Concentrandoci qui sugli effetti del sistema elettorale connessi alla mera capacità rappresentativa di rappresentanti e assemblee, possiamo classificare essenzialmente tali effetti in tre tipi:

1. *Effetti meccanici* (o *diretti*) sul livello macro della rappresentatività degli eletti;
2. *Effetti meccanici* sul livello micro dell'autonomia individuale e della responsabilità;
3. *Effetti indiretti* sulla strategia di azione rappresentativa di eletti e dei loro selettori;

La prolifica letteratura sulla rappresentanza di genere nei moderni parlamenti è unanime sulla generalizzazione per cui, i sistemi proporzionali generano maggiori opportunità per un bilanciamento più rapido della rappresentazione femminile. Questo è un esempio del primo tipo di effetti sopra richiamato, ovvero una conseguenza meccanica del sistema scelto da valutare a livello aggregato. L'argomentazione che la vita di un candidato all'interno del suo territorio e il cosiddetto *constituency service* (impegno legislativo e di promozione degli interessi del collegio) sia favorito da una indicazione diretta e personale costituisce un esempio tipico del secondo tipo, ovvero un effetto meccanico da riscontrare sul terreno specifico del rapporto tra rappresentante e rappresentato. Gli effetti indiretti si attivano piuttosto in ritardo, ovvero al momento della nuova campagna elettorale, sono caratterizzati da comportamenti strategici dei singoli oppure dagli attori presenti sulla scena macropolitica per avviare la nuova selezione.

Storicamente, l'articolazione in due camere rappresentava la necessità di distinguere gli *Stati*, i ceti sociali ammessi alla rappresentanza, i quali però non potevano essere confusi tra loro mantenendo prerogative e gradi di influenza distinti. In generale, i bicameralismi servono a qualcosa di più concreto: ad esempio, a bilanciare la rappresentazione tra le tante comunità presenti in un sistema politico, oppure rendere possibile un accomodamento, una più meditata azione condotta sulla base di sensibilità e competenze più ampie rispetto a quelle garantite da un'unica camera. Se è pur vero che il declino delle componenti predemocratiche ha inevitabilmente trasformato alcune assemblee bicamerali in unicamerali, è altrettanto vero che tale dinamica sembra essersi arrestata, lasciando ai bicameralismi un netto predominio per quanto riguarda le democrazie stabili e sufficientemente grandi: il conteggio operato da Lijphart, ad esempio, riporta soltanto 14 unicameralismi su 36 democrazie. L'unicameralismo è una situazione istituzionale perseguibile nel caso di sistemi semplici, relativamente piccoli e connotati da omogeneità politico-culturale. In tutti gli altri casi, la presenza del bicameralismo può essere spiegata in misura diversa dalle vestigia di una cultura istituzionale complessa, dal pluralismo sociale, o da una costituzione materiale costruita su molti contrappesi, che determinano altrettanti punti di veto istituzionali. In sostanza, i bicameralismi più influenti sono connotati da poteri equivalenti nelle due camere e diversa capacità rappresentative. Le seconde camere deboli, quelle caratterizzate da poteri molto inferiori rispetto alle prime, possono distinguersi tra forme di palese incongruenza rappresentativa, o parti di un sistema di divisione funzionale dei compiti legislativi. Le seconde camere con poteri uguali ma con una forte congruenza nelle modalità rappresentative al cospetto delle prime, determina quello che è stato chiamato bicameralismo ridondante, dove le seconde camere, pur forti, finiscono per indebolire il sistema senza aggiungere una capacità rappresentativa alternativa o complementare. Gli organi legislativi mostrano una grande varietà di soluzioni strutturali in relazione a molte dimensioni. In primo luogo, esse possono essere più o meno vaste; si è soliti fare riferimento a una correlazione evidente tra la grandezza della comunità da rappresentare e l'ampiezza delle camere. In secondo luogo, non va sottovalutata la struttura di coordinamento e conduzione istituzionale delle assemblee. Generalmente coordina un Presidente che in alcune democrazie ha il potere di voto, mentre in altre si fa solo garante all'interno dell'assemblea. Molto importanti sono le commissioni parlamentari. In terzo luogo, naturalmente, è cruciale anche l'articolazione interna all'assemblea relativa allo sviluppo di gruppi

partitici. Infine, un elemento fondamentale da analizzare è quello relativo alla posizione che il governo riveste nelle stesse articolazioni parlamentari. Lo spazio dedicato al governo è infatti indicatore evidente del tipo di rapporto che si intende favorire all'interno di un'aula parlamentare. Una serie di precise facoltà possono infatti consentire all'esecutivo di dominare l'agenda parlamentare, imponendo i propri tempi e le proprie iniziative.

I lavori di politica comparata che hanno classificato i parlamenti e congressi incrociando le loro funzioni formali con l'effettiva capacità di influenza semplificano le dimensioni funzionali in tre aggregati:

1. Come agente del corpo elettorale e del popolo sovrano, i parlamenti e i congressi devono rappresentare le istanze e trasferirle nel sistema decisionale
2. Come principale rispetto ai meccanismi decisivi del sistema politico, essi devono sostenere precise richieste ai titolari delle tante amministrazioni e monitorarne i comportamenti.
3. In qualche misura a metà tra le due dimensioni, troviamo la funzione legislativa. Si tratta di compiti legati al ruolo che le assemblee rivestono sul versante dell'output, che dipendono però dagli impegni presi dai singoli parlamentari con l'opinione pubblica.

Vi è stata una profonda trasformazione nella capacità rappresentativa dei nostri parlamenti. L'elemento forse più evidente di questa evoluzione è stato negli ultimi decenni l'aumento della presenza femminile nelle assemblee, che tuttavia non corrisponde necessariamente a un effettivo superamento del *gender gap* in politica. Altri elementi della trasformazione di lungo periodo dei profili delle élite parlamentari ci dicono delle loro mutate capacità rappresentativa. I nostri rappresentanti tendono a inseguire i cambiamenti sociali sul piano delle loro competenze tecniche e della loro preparazione culturale: le esperienze ingegneristiche e tecnico-scientifiche stanno bilanciando la prevalenza della cultura umanistica e soprattutto la grande presenza di giuristi ha connotato i periodi passati. Molti parlamenti e congressi democratici hanno sviluppato una propria mansione di collettore, attraverso il web e i social network, delle istanze provenienti dalle periferie anche più lontane della società.

I parlamenti e i congressi dei sistemi presidenziali sono organi chiamati a produrre le leggi e a tenere ordinato l'insieme delle fonti normative di un determinato sistema. Quindi, il ruolo delle assemblee pluralistiche come attore del policy making va ben oltre le sue competenze e i suoi numeri legislativi. Possiamo identificare tre dimensioni sulle quali misure l'effettivo impatto decisionale delle istituzioni rappresentative. La *reputazione dei singoli rappresentanti* eletti, costituisce una prerogativa fondamentale per fare di un singolo individuo un attore credibile nei processi decisionali. Sotto questo aspetto, non si può certo dire che i parlamentari debbano sempre avere un peso decisionale simile, i leader del gruppo parlamentare e i vertici di commissione e di aula possono contare sulle proprie prerogative politiche, nonché sul proprio potere di influire sull'agenda dei lavori. Quanto alla *dimensione delle facoltà legislative* in senso stretto, gioca una parte fondamentale la quantità di poteri rimasti in mano ai parlamentari di fronte alle facoltà di agenda, iniziativa e riserva legislativa delegati al governo. Sul piano della *capacità di interdizione durante i flussi decisionali*, un fattore fondamentale è costituito dalle regole che consentono ai legislativi di rallentare se non bloccare l'azione del governo.

Il tema della politica finanziaria ci porta dritti alla funzione parlamentare oggi cruciale del controllo sul governo. Il rapporto tra organo legislativo ed esecutivo, a prescindere dai diversi vincoli posti dal sistema di governo costituisce un tema classico di confronti per gli studiosi della politica comparata.

La razionalizzazione del rapporto legislativo-esecutivo è un processo lungo che implica trasformazioni dell'intero impianto democratico di un sistema, non facilmente ottenibili con delle operazioni di lifting delle regole parlamentari. L'uso degli strumenti di controllo da parte dei legislatori rispetto a governo e amministrazione configura, di nuovo, una galassia multidimensionale di obiettivi e strategie. Non considerando gli strumenti di controllo sanzionatorio proprio dei sistemi parlamentari, possiamo classificare tali strumenti nel seguente modo:

1. *Question time* direttamente rivolto ai responsabili della conduzione di governo;
2. *Azioni di sindacato ispettivo* (interrogazioni, interpellanze);
3. *Audizioni* nell'ambito delle facoltà informative e legislative;
4. *Inchieste*;

Il *question time* e le azioni volte specificatamente ai responsabili dell'azione di governo sono uno strumento tipico dei sistemi maggioritari, dove l'esecutivo, fuso con la sua maggioranza parlamentare, viene incalzato dall'opposizione. Le altre attività di potere ispettivo possono invece contenere gli obiettivi più diversi: semplice voglia di rappresentare, oppure più o meno sottili tentativi di orientare l'agenda del governo. Le audizioni costituiscono uno strumento anch'esso utile per varie finalità, ma orientato essenzialmente alla ricerca di una credibilità dell'intera istituzione parlamentare. Le inchieste, si rifanno alle facoltà aggiuntive degli organi legislativi, e alla loro autonomia rispetto agli altri poteri dello Stato. Se unito a un'adeguata struttura informativa, tale strumento fa di alcune commissioni dei potenti giudici aggiuntivi.

Il tema dei rapporti tra Unione Europea e parlamenti nazionali ci conduce verso una problematica più ampia che possiamo definire come lo sviluppo dell'assemblearismo in un sistema politico multilivello, ovvero la proliferazione di strutture della rappresentazione al di sopra e al di sotto del livello Stato nazionale. Gli osservatori sono concordi nell'affermare che il processo di istituzionalizzazione dei parlamenti regionali è legato a un complesso di elementi strutturali che va ben al di là della pur importante emancipazione sul piano legislativo. Possiamo individuare le cause di tale processo in tre dimensioni fondamentali.

1. La percezione pubblica della rappresentazione nazionale. Alcuni fattori recentemente studiati dall'analisi comparata dei parlamenti locali, come l'aumento del livello di professionalizzazione, ci mostrano che, specie nelle democrazie più avanzate, il destino della rappresentazione subnazionale sembra più luminoso rispetto ai tradizionali parlamenti.
2. Lo sviluppo dei parlamenti subnazionali come vere arene politiche. non ci sono dubbi che nell'ultimo scorcio storico, anche in molte democrazie europee il posto da membro elettivo di assemblea regionale diventa sempre più ambito, perché garantisce non solo una buona remunerazione finanziaria ma anche politica. Questo determina fenomeni di carriera bidirezionale, motivata dall'ambizione di molti politici di tornare a fare politica sul territorio.
3. L'evoluzione del ruolo rappresentativo. Dati i connotati e i problemi specifici di determinare comunità subnazionali, i parlamenti regionali diventano anche portatori di un'idea di versa di rappresentanza.

Accanto allo sviluppo delle assemblee subnazionali, dobbiamo considerare anche la crescente importanza di alcune assemblee parlamentari collocate sul versante sovranazionale; le quali tuttavia hanno modalità di formazione e livelli di legittimazione abbastanza diversi l'una dall'altra. Una

modalità sicuramente importante è ovviamente la presenza di una forma di elezione diretta. Sotto questo profilo il Parlamento europeo rappresenta una vera e propria eccezionalità.

Capitolo 7: Istituzioni e livelli di governo

Il governo è l'invenzione nella fenomenologia politica e comunque di gran lunga l'oggetto più analizzato nel campo della politica. Tuttavia rimane un soggetto imperfetto e vago. D'ora in avanti cercheremo di analizzarne i principali elementi strutturali e funzionali. La vita dell'esecutivo scandita da regole formali e informali, prima della formalizzazione delle norme la loro era una struttura più semplice: il monarca ne costituiva la componente necessaria e i suoi ministri, con il tempo diventati fondamentali erano comunque subordinati all'esistenza del sovrano. Le cose cambiarono con il governo costituzionale, dopo le rivoluzioni borghesi XIX durante tale fase si affermò il principio di responsabilità collettiva, in una squadra di governo composta da esponenti accomunati dallo stesso livello di legittimazione che nella realtà europee si intrecciò con il consolidamento di un legame di fiducia tra parlamento ed esecutivo stesso. Questo portò alla creazione della monarchia parlamentare che favorisce l'unione tra parlamento e governo. I fondamentali passaggi appena riassunti hanno accompagnato l'intero processo della democratizzazione; certamente il mutamento della forma di stato con l'avvento di ideali repubblicani costituisce un mutamento più evidente. La svolta repubblicana si è verificata in tempi e modalità diverse nei vari paesi (rivoluzione repubblicana francese del 1848 fino al mutamento istituzionale giunto in Italia il secolo dopo). Durante questa fase sono ancora oggi le figure istituzionali create le stesse di cui ci raccontano ogni giorno i media. Con l'avvento dei gabinetti ministeriali nascono il primo ministro, il ministro delegato, i ministri senza portafoglio. Tuttavia la forza e la complessità della macchina dominata da tali figure cambiata considerevolmente nel corso del XX secolo, possiamo riassumere tale dinamica con le tre fasi storiche: stato minimo, produttore e sociale. Osserviamo l'evoluzione della struttura di governo nel caso italiano: il gabinetto ministeriale della monarchia costituzionale piemontese, che nel 1861 divenne il governo del neonato stato unitario, era composto da una manciata di ministri che garantivano la continuità delle unioni tradizionali, in primis la difesa dell'ordine interno e le capacità militari. L'istituzione del ministro del tesoro e dei primi sottosegretari di stato durante il governo Crispi, costituisce un primo allargamento del governo verso figure specializzate. Ma è durante l'età giolittiana che il numero e la natura dei comparti amministrativi, e le conseguenti deleghe politiche alle figure incaricate della direzione di tali comparti, assumono le dimensioni di un gabinetto ministeriale numeroso. Anche durante il fascismo, nacquero nuove figure e funzioni di governo, sono i decenni dello Stato produttore che anche in Italia scopre funzioni importanti come l'intervento nell'economia e la necessità di capillari servizi sociali. In questo periodo che il governo italiano comincia a pianificare quella amministrazione parallela fatta di strutture pubbliche che sostituivano l'impresa e l'industria in alcuni settori cruciali. Nel contempo vennero riconosciute cittadinanza, assicurazioni sociali sul lavoro e la previdenza sociale, vanti dei governi dei primi decenni del ventesimo secolo, corrispondono ad un evidente espansione dell'intera macchina di governo, seguiva un assetto territoriale regionale il cui potere era subordinato nelle periferie. Lo stato sociale, nato all'indomani della completa democratizzazione e della conquista della sfera del governo da parte dei grandi partiti di massa, corrisponde ad una crescita complessiva della società. La salute e la scuola pubblica sono le prime voci di questo nuovo corso che in Italia sono successivi alla guerra e alla caduta del fascismo. Ma ci sono anche nuovi tipi di assicurazioni sociali come nuove politiche di bilancio e programmazione economica e per le partecipazioni statali. Questa fase si completa con la

nascita di due ministeri oggi rilevanti come quello per l'ambiente e quello per la ricerca scientifica e tecnologica. Sono gli anni di un big government messo in allarme da una crisi di natura globale, quella seguita allo shock petrolifero degli anni 70': si deve spendere meno ma continuando a spendere aumentando, in realtà i mille rivoli di spesa nei quali le risorse pubbliche finiscono. Questa una fase che ha significato molto per la struttura dei governi.

Abbiamo già brevemente accennato alla classica distinzione tra le varie forme di governo. In particolare, si distingue un presidenzialismo, nel quale il capo di governo viene scelto dal popolo attraverso un'elezione diretta, e un parlamentarismo nel quale viene selezionato dall'assemblea dei rappresentanti del popolo. Si tratta di una classificazione ancora fondamentale, anche se non esaustiva. Gli scienziati politici si orientano a proporre una modellistica di sistemi di governo invece che di forme o idealtipi, esplorando la complessità attraverso una serie di classificazioni e tipologie. Di recente, Cheibub ha proposto una classificazione a partire da tre semplici domande: il governo è responsabile di fronte a un legislativo eletto? Vi è un presidente eletto in modo indipendente? Il governo è responsabile di fronte a un presidente? Secondo questa visione merita distinguere tra sistemi presidenziali, parlamentari e misti. Sostanzialmente, si tratta dei sistemi che chiamiamo semipresidenzialismi, dove un presidente eletto mostra qualche potere su un esecutivo che pure rimane responsabile di fronte al parlamento. Per tentare di giungere ad un'analisi più precisa trasformiamo le domande in due dimensioni continue e costruiamo una tipologia che ha il vantaggio di tenere assieme esaustività e una certa semplicità:

- La prima dimensione concerne il tipo di legittimazione, che può essere popolare o indiretta.
- La seconda attiene alla durata dell'ufficio del capo di governo, può essere costituzionalmente determinata oppure vincolata al persistere di un rapporto fiduciario da parte dell'organo legittimante.

Gran parte delle democrazie contemporanee riproducono la triade di modelli (presidenziali, parlamentare, semipresidenziale) :

- Presidenzialismo, come quello degli USA prevede una forte legittimazione popolare derivata dall'elezione popolare e una durata del mandato rigidamente scadenzata dalla costituzione.
- Parlamentarismo, al suo opposto consiste nella nomina del capo dell'esecutivo e di competenza del parlamento che può in qualsiasi momento ritirare tale delega con un voto di sfiducia che interrompe l'azione dell'esecutivo.

Fuori dall'area trovano posto altri due modelli:

- Il direttorio infatti da circa due secoli il sistema con cui si governa la Confederazione Svizzera: il governo si forma con un'ampia partecipazione dei partiti che si riconoscono in una coalizione di soggetti uniti dall'interesse nazionale. La presidenza del governo va a turno ai leader dei vari partiti, con una turnazione rigidamente annuale.
- Il premierato elettivo una forma di governo nella quale la legittimazione personale e popolare del leader deve essere confermata nel tempo dalla fiducia parlamentare. Tale sistema è esistito soltanto nell'esperienza israeliana tra il 1996 e il 2003.
- Semipresidenzialismo, presente nella V repubblica francese, consta di un governo rispondente al legislativo coerentemente con il parlamentarismo di stampo europeo e un capo di stato elettivo che condivide i poteri esecutivi con il primo ministro. Anzi, egli di fatto tende ad azzerare la figura

del primo ministro, specialmente quando quest'ultimo è dello stesso colore politico del presidente stesso.

Per analizzare i due vincoli di operatività e rendiconto, dobbiamo tenere separate le famiglie dei sistemi di governo contemporanei: il presidenzialismo puro da un lato e tutti i sistemi parlamentari o semipresidenziali nei quali sussiste un rapporto di dipendenza tra esecutivo o legislativo e proprio in questo gruppo di sistemi del parlamentarismo, che possiamo apprezzare gli effetti intervenienti di una serie di precetti, a cominciare dal processo di formazione: vero è che in tutti i parlamentarismi il governo è legittimato per via indiretta attraverso le camere, ma il suo processo di formazione può essere regolato a s diversamente. In alcune democrazie del modello maggioritario la procedura appare semplificata, in quanto la maggiore decisività delle elezioni e il connotato semplificato del sistema partitico consentono la proiezione immediata verso la nomina a primo ministro del vincitore delle elezioni. Altrove, più complesso: dopo le elezioni o all'indomani di una crisi di governo, può iniziare una fase di confronto che coinvolge i gruppi parlamentari, la delegazione dei partiti interessati, talvolta la mediazione del capo dello stato e occasionalmente anche altri soggetti istituzionali o rappresentanti delle parti sociali che il formateur può convocare per avere un'idea dei problemi in agenda e del livello di consenso raggiungibile dalle varie soluzioni proposte grazie al ricorso ad un altro istituto come l'accordo di coalizione pre o post elettorale. La Francia e l'Italia rappresentano esempi ben più evidenti di democrazia e governo instabile, connotate da cambiamenti continui nella composizione delle maggioranze e lunghe crisi durante le quali si proponevano varie tipi di soluzioni prima di optare per il voto anticipato. In seconda battuta, l'esistenza di una specifica procedura per celebrare la fiducia parlamentare un ulteriore elemento che sposta nell'arena parlamentare e nella fase post elettorale alcune importanti decisioni su chi e come si governerà. Laddove questa procedura non esiste sono, di nuovo, i risultati elettorali e quindi le decisioni prese dai competitori partitici prima della competizione elettorale a trovare un'automatica applicazione: il programma elettorale del partito vincente diventa dunque programma di governo e anche le competenze dei futuri ministri vengono definite preventivamente dal capo dei governi in pectore.

Come davvero vengono prese le decisioni che competono all'esecutivo? La risposta a questa interrogativa aiuta a capire l'estensione della variazione nelle pratiche di governo o anche all'interno del presidenzialismo o del parlamentarismo. Gioverà partire in questo caso dal presidenzialismo, perché in questo sistema di governo è la legittimazione diretta del capo di stato a conferirgli il potere esecutivo nella sua interezza. Il presidenzialismo rappresenta la paradossale continuità di un principio monocratico tipico dello stato pre democratico, all'interno della moderna orma di stato repubblicana. L'effetto di questo paradosso è di creare una situazione di governo del leader capace di dominare il consiglio dei propri collaboratori con poteri assoluti di delega, nomina e licenziamento. Questa enorme estensione del potere esecutivo, viene bilanciata non dentro il governo ma attorno ad esso, con i pesi e i contrappesi disegnati nel sistema federale a poteri separati: un forte legislativo, una corte suprema a tutela del sistema giurisdizionale, l'autonomia e la pressione degli stati membri.

In Europa, lo spazio di variazione del rapporto tra capo di governo e ministri spazia tra una significativa applicazione del principio monocratico grazie alla quale il capo del governo ha pieni poteri sulla squadra ministeriale e ne dirige il lavoro obbligando i singoli ministri a determinate azioni, fino alla piena applicazione del principio collegiale nella quale un primus inter pares governa assieme ad essi. Il termine più forte che possiamo usare per descrivere l'azione del capo di governo è di "coordinamento", mentre i processi decisionali seguono la regola dell'unanimità. Il primo dei

due modelli, esemplificato storicamente dal caso britannico stato definito nella storia come “ governo del primo ministro” oppure “ premiership”. All’estremo opposto troveremo un governo collegiale, tra i quali il Belgio, Olanda e Italia della prima repubblica. Anche nei sistemi duali che abbiamo visto sopra, nei quali un presidente eletto contende il potere esecutivo al governo parlamentare, possiamo applicare un simile range di variazione: ad esempio nel semipresidenzialismo francese il rapporto tra i due leader dell’esecutivo e i ministri è molto complesso: il primo ministro rimaneva dimezzato per la presenza ingombrante del Presidente della Repubblica. Anche in questo contesto di fusione tra maggioranza presidenziale e parlamentare non detto che il dualismo tra i due leader non generi tensione, specialmente quando la maggioranza è prodotta da una coalizione o da un cartello partitico frammentato, e in ogni caso il presidente della repubblica non può fare e disfare il gabinetto. Il massimo livello di controllo presidenziale si ha quando si realizzano le due condizioni di coerenza tra le maggioranze parlamentare e presidenziale e dell’unità del partito o del cartello presidenziale. La riforma del 2002 che ha abbreviato il mandato del presidente da sette a cinque anni ha in realtà ridotto sensibilmente il rischio di coabitation. Il sistema francese dunque ad un minor livello di applicazione del principio monocratico rispetto al presidenzialismo puro. In quest’ultimo sistema, può verificarsi la situazione del governo diviso, nel quale una maggioranza di colore opposta al parlamento può tenere in scacco il presidente osteggiando le misure prese dall’amministrazione; si pensi al braccio di ferro che ha connotato il rapporto tra maggioranza repubblicana al congresso e l’amministrazione di Barack Obama sulla riforma sanitaria voluta dal presidente. Approcci recenti, in particolare l’utilizzo della teoria della delega, nell’analisi dei processi di formazione e interruzione dei governi, conferma l’evidente distanza di due modelli che possono empiricamente essere associati al modello parlamentare e presidenziale. Il primo modello comporta una catena di deleghe, dove l’unitarietà e la coesione di ogni agente rispondono al proprio principale sulla base di una chiara attribuzione di deleghe. L’applicazione rigida del modello minimizza i rischi di deviazione dal rapporto di delega e quindi gli squilibri evidenti tra aspettative e reali comportamenti. Il modello della delega duale invece connotato da rapporti ugualmente biunivoci e trasparenti, che tuttavia sviluppano due strade parallele, poiché l’elettorato presidenziale e quello del congresso sono tecnicamente diversi durante l’election day, giorno in cui si elegge il presidente degli USA, parte del senato e la camera dei rappresentanti.

Il presidente ha ampi poteri di delega. Procedendo nelle analisi su quanto parlamentarismo e presidenzialismo rispondano ai due modelli ideali di delega appena descritta potremmo scoprire molte aree grigie e approssimazioni. Ma è più utile soffermarsi sulle variazioni e sulle applicazioni concrete del parlamentarismo così come nelle diverse variazioni del semipresidenzialismo: l’esempio del governo collegiale è lapalissiano: democratizzando la discussione nel gabinetto ci si espone a potenziali perdite di azioni dovute al ministerial drift (ovvero al veto prodotto da un ministro al di fuori delle proprie competenze). In definitiva, la teoria principale-agente, ha dimostrato con vari tipi di contributo la relativa utilità dei modelli idealtipici, mettendo in evidenza il rilievo assunto da una serie di elementi istituzionali e talvolta di attori del tutto esterni rispetto alla catena di deleghe.

In senso lato, la democrazia moderna esprime sempre un governo di partito, tuttavia, esprimere la dimensione pratica dei governi in questi termini significherebbe delineare un quadro assai superficiale, poiché le modalità con le quali tali corrispondenze si realizzano sono diversissime. Anche sul piano normativo, la confusione sulla nozione di “governo di partito” è elevatissima. Quando si ritiene che tale legame è scarso, può capitare che si sollevi da parte degli intellettuali il bisogno di un governo di partito capace di rendere responsabile e ordinato il passaggio tra la sera

della mera rappresentazione delle idee e quella sintesi che dovrebbe condurre a un indirizzo politico saggio. Quando invece i partiti sono troppo presenti nella società, mostrando scarse capacità e sensibilità, è facile riscontrare un discorso pubblico apertamente apartitico. Questo è capitato in Italia negli ultimi decenni, quando la parola “partitocrazia è divenuta non sinonimo di governo di partito ordinato e responsabile, ma governo pessimo nelle mani di clientelari oligarchiche di partito.

Il governo di partito si realizza quando:

- La decisione vengono prese da un personale di partito eletto nelle cariche più rilevanti dell'esecutivo.
- Le politiche pubbliche sono decise all'interno dei partiti, che agiscono con sufficiente coesione nella difesa di tali piattaforme.
- I detentori delle cariche sono reclutati e agiscono come rappresentanti del proprio partito nella loro esperienza di governo.”

(Richard S. Katz)

Questa definizione consente un'accurata misurazione del livello di partitizzazione del governo. Molti studi hanno utilizzato questi concetti esplorando intensivamente un caso oppure applicandoli a ricerche comparate. Alcuni volumi dedicati al caso italiano negli anni successivi alla crisi politica di metà anni Novanta, sono giunti ad esempio alla conclusione che il governo di partito all'italiana era assai debole sul piano della formulazione e dell'applicazione di una serie di necessarie politiche pubbliche. Paradossalmente, l'eccessiva partitocrazia della Prima Repubblica non ha corrisposto a un governo di partito forte, ma piuttosto a una situazione di stallo in cui dei partiti sicuramente “grassi” e organizzati non portavano a compimento le funzioni di governo. Tra gli studi comparati estensivi, spiccano quelli che hanno direttamente confrontato la capacità dei programmi partitici di farsi <<agenda di governo>> attraverso l'ormai consolidato studio dei documenti programmatici sviluppato dal Competitive Manifesto Project. McDonald e Budge (2005) hanno mostrato che l'inerzia del governo e la natura declaratoria dei manifesti partitici producono un basso livello di impatto dei partiti nell'azione di governo. Tuttavia, non sfuggono a questi autori i tanti momenti storici nei quali il governo sembra più efficace e presente. È l'analisi qualitativa comparata che può aiutare a capire quali sono i fattori specifici di un dato sistema o di altro tipo che spiegano un forte impatto nei partiti nell'azione di governo. Questi ultimi contributi hanno tentato di superare l'originaria definizione di *part government* per individuare la griglia di sottodimensioni nelle quali questo complesso rapporto prende le forme più disparate. Tali dimensioni sarebbero quella del *policy making*, quelle delle nomine e quella del *patronage*.

I primi contributi formalizzati negli anni Sessanta introducevano il semplice assunto della *coalizione minima vincente*, ovvero quella coalizione che diventava perdente con la sottrazione di un solo giocatore, una coalizione dunque *risicata* che tuttavia garantirà ai partner la più conveniente allocazione delle spoglie in palio. Questa argomentazione razionale dovrebbe essere sufficiente per permettere la formazione di un governo composto dai due partiti che raggiungono la più risicata delle maggioranze possibili in parlamento. Una versione leggermente diversa dello stesso assunto si basa sul conteggio del numero dei giocatori. La coalizione minima vincente sarà la coalizione con il minor numero di partiti. Proseguendo con l'argomentazione relativa all'importanza della contiguità politica degli attori, per consuetudine presentati in un continuum da destra a sinistra, l'ulteriore contributo teorico della maggioranza minima connessa che, basandosi sull'assunto della natura unidimensionale dello spazio politico, impone un esito diverso. In questo caso i partiti E - C dovranno favorire

l'inclusione del piccolo partito D nella coalizione, cosa che costerà loro qualche ministero ma garantirà coerenza politica alla maggioranza che ora occupa appunto uno spazio continuo grazie all'impegno di tre forze politicamente contigue. Gli studi basati sulla teoria delle coalizioni a distanza introducono il tema della riduzione della distanza ideologica tra i partner, che comporta la conoscenza dell'effettiva affinità nelle posizioni programmatiche, e che contesta la previsione di una probabile coalizione basata su un numero, il più ridotto possibile, dei giocatori. Una coalizione A+B+C che investe tre partiti collocati sul versante del centro destra, sembra a prima vista la soluzione più nitida, tuttavia se il partito estremo venisse considerato antisistema, e quindi con un potenziale di coalizione troppo basso, potrebbe scattare una seconda soluzione centrista (ad esempio una coalizione B+C+D) comprendente i due partiti maggiori dello scenario politico. La somma di incentivi contrari alla coalizione minima, può portare ad una serie di soluzioni oversized ovvero coalizioni fatte di un numero di partiti più alto rispetto a quello atteso, in modo da condividere gli onori ma anche gli oneri di un difficile governo. I risultati più noti della ricerca di questo filone, sintetizzabili genericamente come *Teoria delle coalizioni a maggioranza contrattata*, giungono grazie a studi specifici. Laver e Eshepsle in un lavoro ricco di spiegazioni e narrative che rafforzano l'importanza dello spazio di contrattazione nella formazione e nella crisi dei governi, formalizzano un modello dove le preferenze dei vari attori partitici in almeno due settori di politica pubblica, generano spazio per compromessi accettabili, la cui sovrapposizione sarà capace di spiegare la propensione a determinate coalizioni piuttosto che ad altre. Tenzialmente, sono i partiti che controllano ad avere la possibilità di costruire la futura coalizione. Tuttavia è possibile che nessuna soluzione si riveli accettabile per gli attori chiamati al governo. Questa situazione alla base della spiegazione di un fenomeno diametralmente opposto alla ricerca della maggioranza, ovvero il governo di minoranza, monocoloro o anche di microcoalizione, ovvero un esecutivo da affidare a un partito o cartello comunque significativo, considerato non estremistico o antisistema tenuto in vita da un appoggio esterno o anche dall'astensione di alcuni attori partitici che non lo boicottano ma preferiscono non entrarvi. I governi di minoranza sono classificabili vicino a quelli integralmente tecnici comparsi occasionalmente in situazioni di crisi. In uno studio di Kaare Strom viene dimostrato che vi è un secondo tipo di governo minoritario che va considerato a tutti gli effetti come una soluzione ordinaria. Questo spiega come in alcuni paesi come le democrazie nordiche, la soluzione minoritaria è stata la norma più che l'eccezione nel corso del secondo dopoguerra, producendo governi stabili.

Tornando alla struttura degli esecutivi, la numerosità dei ministeri delle principali democrazie contemporanee convergente, come simili sono le loro rispettive competenze (ministero degli interni, degli affari esteri etc.) e molto somigliante è perfino il modo con il quale queste istituzioni si presentano oggi sulla rete virtuale, attente come sono a mostrare il proprio senso di responsabilità per le importanti funzioni che sono chiamate a ricoprire, con uno stile più riservato rispetto ai parlamenti, le sedute dei governi non sono infatti accessibili. Meno intuitivo isolare le importanti differenze che persistono nella configurazione dei governi democratici, che dipendono dalle tradizioni culturali e dalle variabili enunciate dai paragrafi precedenti. Queste distinzioni ci permettono di spiegare i diversi esiti dei governi stessi nei processi decisionali. In cosa variano dunque i governi democratici contemporanei? possiamo ridurre a quattro le principali dimensioni nelle quali è possibile riscontrare una variazione consistente: i poteri formali e informali, l'organizzazione interna al gabinetto, i meccanismi di selezione del personale, e la durata dei governi.

- Per ciò che riguarda i poteri formali, a prescindere dal sistema di governo, un esecutivo è tanto più forte quando può contare su un'architettura di norme scritte e non scritte che esaltano la sua

autonomia e tutelano la sua iniziativa legislativa. I regolamenti parlamentari rappresentano delle norme secondarie ma non meno importanti di altre per permettere all'esecutivo di timonare con forza sulle rotte.

- Anche un governo molto forte, sul piano del suo rapporto con il parlamento, può denotare una certa fragilità interna dovuta ad una scarsa organizzazione. Qui subentra la dimensione strutturale interna. Storicamente, i governi nascono come insieme più o meno formalizzati di delegati. In alcuni casi sono stati premiati i capi di governo, mentre in altri paesi sono stati i ministri, in quanto capi delle varie amministrazioni a massimizzare le risorse organizzative. Paragonando Regno Unito ed Italia: il primo ministro inglese è storicamente il primo a dotarsi di una serie di risorse umane. Il presidente del consiglio in Italia non ha mai avuto una sede propria fino al 1925, la sede esclusiva sarà raggiunta solo nel 1961.
- Quanto alla selezione del personale ministeriale, si tratta molto spesso di politici navigati grazie a una lunga militanza partitica e alle precedenti esperienze politico istituzionali, ancora oggi prevalentemente maschi con un'origine sociale e culturale sicuramente privilegiata rispetto alla media della popolazione. L'elemento di differenza che salta tradizionalmente agli occhi è quello relativo alla provenienza parlamentare: nel modello della fusione tra legislatore di maggioranza e le squadre di governo (le tipiche democrazie Westminster) i ministri non solo provengono dal parlamento ma sono tenuti a mantenere il proprio seggio durante il mandato di governo. Al contrario, nei presidenzialismi e anche in alcuni parlamentarismi vicino al modello consensuale (Olanda) i ministri non possono ricoprire la carica di parlamentare e quindi, nell'eventualità che dei parlamentari vengano nominati ministri, essi debbono lasciare il proprio seggio di rappresentanti popolari.
- La capacità di persistenza è invece caratterizzata da una durata incerta degli esecutivi.

Tuttavia è utile ricordare che il tema della governabilità deve essere inquadrato in un contesto più articolato: innanzitutto, accanto alle regole elettorali e al numero degli attori partitici, altre variabili come la disciplina dei legislatori di maggioranza e la coesione interna ai partiti di governo, incidono sulla stabilità dell'esecutivo. In ogni caso, la durata formale dei governi non perfettamente correlata con il dinamismo delle loro azioni o con il successo dei rispettivi leader. Nell'Italia della prima repubblica, tra il 1948-1993 si erano formati 47 governi con una durata media di soli 320 giorni.

È il caso di passare in rassegna alla recente trasformazione nei rapporti di delega all'interno dei governi democratici, dopo aver ricordato ancora che i sistemi istituzionali originari e le altre variabili Path Dependent, cioè capaci di resistere nel tempo consolidandosi come gli assetti centrali di un sistema, continuano a rendere i casi molto diversi fra loro.

- Core Executive: questa nozione è particolarmente utile perché permette di distinguere gli attori che effettivamente esercitano i poteri di indirizzo politico rispetto ai meri esecutori. Questa immagine è importante anche in un contesto come quello dell'Unione Europea, nel quale alcuni attori istituzionali nazionali sono più importanti degli altri per il fatto di partecipare a processi decisionali sovranazionali. Questo genera un distacco netto tra le competenze e le opportunità di partecipazione ai processi decisionali di alcuni ministri al cospetto di altri.
- Il secondo elemento è quello dell'accentuazione della forza dei leader, motivata da una moltitudine di fattori tra i quali: la crisi dei partiti e il potere dei media che è applicabile in realtà in tutti i sistemi e sarebbe probabilmente rubricabile con il termine "leaderizzazione". alcuni fattori come quelli pocanzi ricordati avrebbero ulteriormente rafforzato l'effettiva capacità di manovra dei capi di governo. Si pensi al primo debate televisivo tra i candidati stravinto da J. F

Kennedy contro R. Nixon nel 1960. In realtà il processo interessa in modo particolare i sistemi parlamentari. Accurati studi empirici hanno mostrato come in tutti questi regimi una serie di risorse organizzative e informative si sono accentrate al cuore degli esecutivi e sempre più spesso alle dirette dipendenze del capo di governo.

- Il terzo elemento di mutamento nella struttura di governo, messo in luce dalla letteratura recente, è il rapporto sempre più intrecciato tra figure politiche e figure di tipo tecnico. In parte questo fenomeno riguarda la crescita delle policy Advisor e di altre forme di staff reclutate direttamente dai politici per avere un supporto di competenze diverse rispetto a quelle fornite dalla burocrazia. In questa veste troviamo reclutate sempre più spesso delle figure senza un vero e proprio retroterra politico, si tratta di una vera e propria sostituzione della vecchia figura del ministro delegato. Alcune competenze dei tradizionali dicasteri vengono oggi assorbite dal ruolo molto più tecnico delle così dette “autorità indipendenti”: che sono chiamate a compiti molto specifici di attuazione e interpretazione delle politiche. Ad esempio, stabilire limiti per la proprietà privata di servizi di interesse pubblico o le sanzioni per i comportamenti non rispettosi dei principi della libera concorrenza. Questo fenomeno era in verità presente anche in passato in alcune democrazie, i cui governi non erano composti soltanto da politici professionisti ma riflettevano competenze specifiche reperite lontano dalla politica attiva. La presenza di tecnici nel governo si è tuttavia moltiplicata negli ultimi decenni nell'intero universo democratico e soprattutto nei parlamentarismi europei.

Certamente i modelli non parlamentari sviluppano una verticalizzazione che può essere gerarchica e totalmente incentrata sul principio monocratico o duale come quello del semipresidenzialismo francese. Il modello del Direttorio svizzero, consolida un principio opposto integralmente collegiale. Ma le differenze più vistose emergono proprio all'interno del pianeta delle democrazie parlamentari. Nel piccolo campione di sistemi compresi nella tabella troviamo infatti casi di dispersione del potere molto evidenti come quello Belga, Italiano e quello Olandese: tre sistemi che si sono posti il problema della razionalizzazione dei poteri e dell'organizzazione del governo, ma che sono rimasti sostanzialmente connotati da esecutivi deboli. Il caso italiano, con la complessa procedura del doppio voto di fiducia e con la tradizionale ricerca dell'unanimità in consiglio dei ministri a costituire il caso più difficile sotto il profilo della dispersione. Al contrario, il noto meccanismo della sfiducia costruttiva ha rafforzato il ruolo del primo ministro in Spagna e in Germania rendendo più stabile l'intero processo di governo. Sulla base di quanto argomentato sopra, infatti, si devono considerare altre due dimensioni fondamentali: la prima costituita dall'impatto del sistema partitico sul funzionamento dei governi, con questa espressione si indica il livello più o meno policentrico dell'equilibrio istituzionale raggiunto nel sistema di partiti presenti nelle istituzioni rappresentative. Sotto questo aspetto, i governi di coalizione più litigiosi e compositi sul piano ideologico (Belgio, Olanda, Italia) possono garantire un equilibrio molto stabile, proprio per la natura frammentata del sistema partitico. I governi a maggioranza minima e in particolare quelli monopartitici garantiscono invece un funzionamento avversariale nel confronto tra governo e parlamento, e sono solitamente connotati da più lunga durata e da spiccate capacità decisionali. Tuttavia, ‘per definire un governo davvero forte nel confronto con altre istituzioni centrali, necessario osservare una terza dimensione, che quella della capacità di controllo amministrativo degli esecutivi. La presenza di uno staff capace di monitorare l'applicazione delle politiche stesse, l'effettiva disponibilità di risorse conoscitive tali da rendere efficace un controllo sulle procedure e rispondere in modo convincente alle interrogazioni dei legislatori, la reputazione dei direttori delle varie branche amministrative e delle agenzie che fanno capo al governo centrale.

Capitolo 8: Amministrazione e burocrazie

Nel 1997, l'allora ministro dell'istruzione pubblica Franco Bassanini si fece promotore di una riforma finalizzata alla semplificazione e modernizzazione della pubblica amministrazione. Nel 2009, il suo successore Renato Brunetta, lanciò una nuova amministrazione pubblica che mirasse alla lotta ai fannulloni; questi sono solo alcuni degli innumerevoli esempi che descrivono il rapporto tra politica e amministrazione. Il ruolo della burocrazia è essenziale per il mantenimento dell'ordine sociale, che è il fine ultimo della politica. Se, come sostiene Max Weber, la politica è la gestione quotidiana del potere, allora la burocrazia sarà l'elemento fondamentale per capire la funzione della politica.

Il termine Burocrazia è stato utilizzato per la prima volta da un funzionario francese durante il primo periodo del '700 per stigmatizzare come la Francia fosse dominata da una casta di impiegati, funzionari, intendenti; a focalizzarsi sull'argomento, furono anche intellettuali come Alexis De Tocqueville, John Stuart Mill e lo stesso Marx (egli riteneva che la burocrazia fosse l'apparato servente della classe sociale dominante). Uno dei contributi più importanti vennero però dati da Max Weber: egli credeva che la burocrazia fosse l'apparato amministrativo tipico del potere legale che invece distingue dal potere tradizionale, il cui apparato amministrativo è costituito dalla nobiltà; per Weber la burocrazia era l'elemento fondante della formazione dello Stato Moderno ed era caratterizzata dai seguenti elementi costitutivi : gerarchia, divisione del lavoro, imparzialità dei comportamenti elevata specializzazione e professionalizzazione e infine reclutamento basato su regole certe e promozioni basate sul principio di anzianità e merito. Questo tipo di organizzazione è per Weber espressione del potere legale ma anche una forma di organizzazione efficiente delle funzioni statali. Tali caratteristiche costitutive amministrative, seppur ampiamente criticate, rendono le burocrazie capaci di produrre senso di affidabilità e legittimazione agli occhi dell'opinione pubblica. Il concetto di amministrazione pubblica è più ampio di quello di *burocrazia*, poiché in queste stesse amministrazioni possono esservi elementi non burocratici (ad esempio lo *spoils-system*: ovvero quelle nomine politiche dei dirigenti pubblici che sono l'opposto dell'Ideal tipo weberiano, in quanto avvengono non in base ad una logica meritocratica ma sulla base del criterio di fedeltà del nominato rispetto ai detentori del potere politico). Inoltre possono esservi anche amministrazioni pubbliche senza Stato (Onu, Unesco etc.). Per definire l'amministrazione pubblica dobbiamo usare due termini : uno funzionale e uno strutturale. Quando parliamo di termine funzionale: possiamo intendere l'amministrazione come un insieme di attività mediante le quali si attuano norme formulate per l'interesse collettivo. Dal punto di vista strutturale: le pubbliche amministrazioni sono un insieme di apparati organizzativi la cui primaria finalità è quella di svolgere le funzioni richieste dalle decisioni politiche formalizzate; questa differenza è essenziale.

Sono quattro le caratteristiche indispensabili per sintetizzare quello che è il funzionamento delle amministrazioni:

- La struttura e l'organizzazione: per struttura intendiamo quell'insieme di principi costitutivi mediante i quali i sistemi amministrativi nazionali vengono configurati. Per organizzazione invece ci riferiamo alle caratteristiche mediante le quali le amministrazioni impostano le proprie attività : il criterio territoriale (distingue tra quei sistemi amministrativi nazionali che sono tendenzialmente centralizzati e che quindi hanno unità amministrative centrali che operano sul territorio nazionale con uffici decentrati, e sistemi amministrativi che operano in sistemi decentrati)

- Il criterio del processo: ovvero quel processo mediante le quali le pubbliche amministrazioni operano e dividono il lavoro tra le strutture amministrative. Negli Stati accentrati ad esempio i ministeri svolgono attività di progettazione, attuazione e controllo delle loro attività cosa che invece viene esercitata da apparati diversi in altre strutture amministrative diverse dagli stati accentrati (in USA ci sono delle agenzie che operano sotto il controllo dei ministeri o delle assemblee legislative; in Italia vi sono autorità indipendenti come quella dell'antitrust il cui scopo è quello di tutelare l'interesse collettivo).
- Il criterio relativo ai destinatari o all'oggetto trattato: in cui ci si focalizza in uno specifico gruppo di interesse o settore della società.
- Il criterio organizzativo degli obiettivi da raggiungere: poiché se è vero che ogni struttura amministrativa viene creata con un fine specifico, è anche vero che l'obiettivo organizzativo originario può modificarsi anche in modo significativo. Ogni amministrazione pubblica nasce quindi con una missione ben definita che però può mutare nel tempo.

Le pubbliche amministrazioni sono però anche fatte di persone, le quali vengono reclutate e selezionate secondo criteri specifici. L'organizzazione del personale del modello burocratico tradizionale è caratterizzato da: una selezione in entrata basata sul titolo di studio; generalismo; scarsa mobilità verso il privato; forme accentrate di reclutamento; inamovibilità del posto; elevato spirito di corpo; progressione in carriera basata sull'anzianità; rapporto di lavoro basato sulla legge con poco spazio per la contrattazione.

Anche le procedure con le quali le amministrazioni pubbliche operano hanno subito notevoli trasformazioni nel corso dell'ultimo secolo. Il modello burocratico tradizionale è caratterizzato da una logica procedurale basata semplicemente sul rispetto delle leggi e delle norme; lo scopo dell'amministrazione è quello di attuare e applicare la legge. Ma il modello procedurale amministrativo ha subito, specialmente negli ultimi decenni delle importanti trasformazioni che hanno implicato un aumento della complessità dei sistemi decisionali. Il problema principale è che le nuove procedure implicano maggiori possibilità d'interazione tra attori esterni e pubbliche amministrazioni causando quindi le creazioni di processi non più lineari ma basati sull'interazione di più attori. Tale apertura verso l'esterno, ha degli effetti rilevanti nel rapporto tra politica e amministrazioni. Maggiore apertura significa maggiore capacità di risposta e tale necessità si scarica sulle caratteristiche della struttura istituzionale e dell'organizzazione, sul funzionamento del personale e sulla cultura amministrativa.

Dato il concetto abbastanza complesso, la cultura amministrativa si può distinguere in dimensione esterna e dimensione interna. La cultura amministrativa identifica l'insieme degli orientamenti, delle opinioni e delle aspettative che i membri di una società hanno nei confronti delle pubbliche amministrazioni. La cultura organizzativa invece riguarda l'insieme dei valori e delle pratiche condivise all'interno dell'organizzazione pubblica. I valori concernono sia il proprio ruolo come amministrazione sia gli obiettivi da raggiungere; le pratiche invece le modalità condivise mediante le quali l'organizzazione pubblica agisce. La cultura organizzativa delle amministrazioni fortemente condizionata dalla propria evoluzione storica ed è quindi path dependent. L'intellettuale Pierre distingue due tipi di culture:

- La cultura organizzativa del *Rechtsstaat*: caratterizzata da un profondo senso per la gerarchia, una forte concezione etico-legalistica dell'azione amministrativa, da una formazione prevalentemente giuridica dei funzionari. Questa cultura accomuna gran parte dei paesi dell'Europa continentale.

- La cultura organizzativa dell'interesse pubblico: è originaria dei paesi anglosassoni in cui il rapporto tra potere politico e cittadini è molto meno asimmetrico rispetto a quello dei paesi dell'Europa continentale. Si tratta di un'esperienza storica in cui la parola "Stato" viene sostituita dalla parola "governo" che, considerato come un male necessario, deve essere limitato nei suoi poteri rispetto alle libertà individuali dei cittadini. L'azione amministrativa viene percepita come punto di equilibrio e di mediazione tra i diversi interessi in gioco. Quello che comunque emerge è una chiara divisione tra una cultura amministrativa di tipo weberiano (grande coesione interna, autonomia del controllo politico, percezione di diversità dei dipendenti pubblici rispetto agli altri cittadini, scarsa permeabilità rispetto agli interessi esterni) e una cultura organizzativa in cui i tratti salienti dell'idealtipo burocratico sono molto deboli.

Il rapporto tra politica e amministrazione deve essere affrontato individuando due tipi di relazioni mediante le quali operazionalizzare il rapporto tra politica e amministrazione:

- Il rapporto tra politici e burocrati: è principalmente focalizzato sul problema del rapporto tra decisori politici e dirigenti amministrativi e cioè su chi deve decidere. Il rapporto tra politica e amministrazione è stato definito come dicotomico, postulando la separazione tra politica e amministrazione. Emblematico è l'art.97 della Costituzione italiana che postula che gli uffici pubblici debbano essere organizzati a norma di legge in modo tale da assicurare "il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione". Questa visione dicotomica, seppur con accenti diversi, è riscontrabile anche in Weber, per il quale la neutralità dell'azione burocratica è un elemento indispensabile. Pertanto la separazione tra politica e amministrazione diviene patrimonio comune della gran parte degli studiosi di politica e di amministrazione; in realtà dopo il New Deal di Roosevelt cominciano a crescere perplessità sul fatto che la separazione tra amministrazione e politica sia realistica. Esistono cinque modelli idealtipici di relazioni tra burocrati e politici: *il modello formale* (identifica le posizioni tradizionali sul rapporto tra politica e amministrazione in cui la loro separazione è prevista da molte costituzioni e legislazioni nazionali); *il modello del Village life* (assume che vi sia una forte omogeneità sociale, culturale, politica tra politici di vertice e altri funzionari, tanto da farne un'unica comunità coesa); *il modello funzionale* (designa relazioni anch'esse integrate come nel caso del Village life, ma in senso verticale su linee di policy. In questo caso le relazioni basate su un comune interesse e una comune visione dei problemi, integrano tra loro politici e burocrati ai diversi livelli decisionali e istituzionali); *il modello antagonista* (assume che i politici e i burocrati competano tra loro per ottenere posizioni di potere e di controllo su un determinato ambito della politica pubblica. I motivi del conflitto possono originare sia da una contrapposizione valoriale sia dall'interesse burocratico a salvaguardare la propria organizzazione); *il modello dello Stato amministrativo* (assume che i processi decisionali debbano essere dominati dalla burocrazia, vi è chi sottolinea come la competenza tecnica superiore della burocrazia costituisca un punto di veto insormontabile per i politici. La supremazia burocratica sarà proposta dai teorici della Public Choice, per loro le burocrazie hanno notevoli opportunità di interagire con l'ambiente esterno e massimizzare la loro utilità, inoltre la scienza politica ha affermato come in effetti la supremazia burocratica possa contribuire a situazioni di instabilità politica. Il rapporto tra politica e burocrazia è complesso, tanto che tramite la parola *Politica burocratica* si esprime la difficoltà che risiede nel limitare i poteri di influenza delle due fazioni). Per concludere possiamo notare come la relazione tra amministrazione e politica cerchi di curare quelli che sono degli interessi reciproci, mediante

negoziazioni e scambi: i politici cercano lealtà e i burocrati stabilità di posizione e benefici materiali, quindi per *Politica burocratica* intendiamo una logica di integrazione dinamica tra le due parti.

- L'amministrazione e i processi decisionali: le quali interagiscono continuamente con la società e con il sistema politico, a tutti i livelli istituzionali. È dalle amministrazioni che vengono raccolte tutte le informazioni necessarie per le decisioni politiche, nelle amministrazioni sono scritte le proposte di legge, i progetti di politica pubblica e quindi in questo senso la "politicalità" delle amministrazioni è un dato obiettivo. Le amministrazioni instaurano anche forti legami con quelli che sono i gruppi di interesse; sono le relazioni che si instaurano fra le due:
- Le relazioni legittime: consentite all'interno di un sistema politico. In questo caso, le amministrazioni preposte a supportare il decisore politico discutono il contenuto dei provvedimenti che si intende esercitare.
- Le relazioni di clientela: quando un gruppo di interesse diventa rappresentante esclusivo di un determinato settore di politica pubblica.
- Le relazioni di parentela: quando un gruppo di interesse ottiene dei benefici diretti e costanti dalle amministrazioni grazie alla stretta vicinanza con il partito di governo.
- Le relazioni illegittime: quando sono presenti dei gruppi di interesse che non si vedono riconosciuta sufficiente rappresentanza oppure che sono esclusi per motivi politici da relazioni significativi con le amministrazioni.

L'amministrazione crea problemi democratici? Vi è in effetti una continua tensione tra burocrazie e democrazie, questo perché le prime hanno sempre avuto un assetto gerarchico, basate su competenza tecnica. Ciò nonostante, le burocrazie possono coincidere con la piena attuazione del principio democratico: un esempio è dato dalla qualità delle prestazioni pubbliche in cui, se da una parte gli eletti devono garantire le loro promesse, dall'altra parte le amministrazioni possono opporsi al perseguimento degli obiettivi elettorali posti dagli eletti. Al tempo stesso però, le istituzioni democratiche cercano continuamente di risolvere il problema del controllo delle burocrazie. In questa dinamica complessa, i decisori devono assicurarsi che le burocrazie rendano conto del loro operato. L'esigenza di *accountability* è una sfida continua per i decisori politici. La questione dell'*accountability* burocratica può essere riepilogata come l'esigenza che le amministrazioni rendano conto del loro operato in maniera trasparente alla collettività. I governi sono obbligati ad esercitare performance efficienti ed efficaci delle loro politiche e quindi devono a loro volta controllare l'operato delle burocrazie. "Delega politica" e "accountability" burocratica sono quindi due facce della stessa medaglia: gli elettori chiedono sempre più conto ai loro eletti delle loro capacità di risolvere i problemi collettivi e questa pressione democratica viene scaricata sulle amministrazioni. Dunque la questione dell'*accountability* riguarda la strategia di delega che i decisori propongono in essere, scaricando sulle burocrazie responsabilità decisionali. Le deleghe che i decisori politici possono assegnare alle burocrazie comportano due rischi:

- Azzardo morale: ovvero il rischio che gli apparati amministrativi utilizzino la discrezionalità concessa per perseguire fini propri e non quelli previsti.
- La selezione avversa: il rischio è quello di sbagliare nella scelta della burocrazia ovvero del meccanismo burocratico a cui si affidano determinati compiti.

I controlli politici nelle burocrazie possono essere esercitati:

- A livello legislativo: che si distinguono in controlli procedurali e strutturali. Il primo riguarda la produzione di una legislazione dettagliata che possa limitare la discrezionalità burocratica, strumenti che possano monitorare eventuali attività anomale, l'uso di strumenti finanziari assolutamente vincolanti, l'uso di indicatori di performance e report periodici. I controlli strutturali invece consistono nel riconoscere la possibilità legislativa di decidere a quali amministrazioni affidare l'attuazione di determinate scelte.
- A livello esecutivo: il controllo della burocrazia viene fatto attraverso uno strumento chiamato *politicizzazione* il quale esercita una managerializzazione del comportamento dei vertici burocratici, quindi l'attribuzione di significative autonomie gestionali e operative ai dirigenti pubblici seguita dall'attribuzione ad essi di sostantive deleghe di attuazione rispetto alle decisioni politiche.

In ogni regime di accountability esistono degli specifici strumenti con i quali si cerca di assicurare il controllo burocratico, gli strumenti sono diversi: strumenti legali-giudiziari, strumenti valutativi, strumenti informativi (legati ad obblighi di trasparenza), strumenti rappresentativi e partecipativi. In conclusione, potremmo notare come nonostante la società stia attraversando un continuo mutamento, il settore amministrativo cerca di adattarsi e seguire questo mutamento. Lo stato, si presenta come facilitatore per la ricerca di soluzioni ai problemi della globalizzazione e delle trasformazioni tecnologiche e demografiche, inoltre si sta riaffermando il diritto amministrativo in vari paesi. Persiste inoltre l'idea che la pubblica amministrazione debba godere di uno status particolare rispetto ad altre organizzazioni.

Capitolo 9: Opinione pubblica, partecipazione e comunicazione

Con l'età delle rivoluzioni del XVIII secolo si passa da una visione verticale della politica ad una orizzontale. Sono tre i processi che hanno contraddistinto e accompagnato il processo della democratizzazione e che sono al centro della stessa qualità della democrazia rappresentativa: la *formazione dell'opinione pubblica*, la *partecipazione politica* e la *comunicazione politica*. L'*opinione pubblica* è l'insieme delle rappresentazioni o immagini che gli individui e i gruppi si formano, più o meno autonomamente, e che orientano il comportamento. Vi sono però altre tre definizioni di opinione pubblica che ne colgono lo sviluppo storico. La prima è quella *classica* teorizzata da Nicola Matteucci, secondo cui i pensatori liberali e i riformatori democratici vedevano la formazione e la diffusione dell'opinione come espressione degli interessi e delle idee della borghesia illuminata, come segno del progresso e della modernità e soprattutto come segno di controllo pubblico del governo e dei suoi eccessi. D'altra parte, i conservatori vedevano nell'opinione pubblica una manifestazione della crisi morale e intellettuale dell'élite politiche e sociali. Quest'ultima interpretazione fa emergere due elementi importanti: l'idea che l'opinione attraverso cambiamenti politici ed economici abbia portato alla formazione della *sfera pubblica*, che secondo Jürgen Habermas costituisce uno spazio intermedio che si colloca tra stato e società civile e che risulta affollato da nuove istituzioni; l'idea che la sfera pubblica fosse la sede della critica razionale, del discorso ragionato. La seconda concezione è quella *collettiva*, teorizzata da Gustave Le Bon. L'attenzione si sposta sul soggetto, il pubblico, che diventa un fenomeno sociale come le folle, riconducibile al genere del comportamento collettivo. L'opinione pubblica diventa quindi un prodotto cooperativo di comunicazione che mal si accosta a fenomeni quali le risse, il panico, la rivolta. Si possono distinguere due tipi di pubblico, teorizzati da Lippmann: quella del pubblico di attori e di spettatori (gli attori identificano i problemi

e propongono soluzioni; gli spettatori si limitano a seguire le azioni degli attori con più o meno interesse. Tra questi due gruppi ci sono relazioni complesse) e quella tra pubblico attivo e passivo. Il terzo tipo di opinione pubblica è quella *individuale* che si risolve nell'aggregazione delle opinioni di individui all'interno di una collettività, diventando un'opinione di massa eterodiretta (cioè condizionata dall'esterno, come dai mass media). Ciò porta alla questione della *formazione pubblica* di cui Sartori propone tre teorie interpretative: della *cascata* (o verticale), *del ribollimento* (o orizzontale) e dei gruppi di riferimento (o sociale). La *teoria della cascata* si deve al politologo Karl W. Deutsch, secondo cui, i processi di opinione si configurano come getti di cascata, i cui salti sono interrotti da vasche. I serbatoi della cascata sono cinque: l'élite economiche e sociali; l'élite politiche e di governo; la rete delle comunicazioni di massa e di coloro che trasmettono e diffondono i messaggi; i leader di opinione a livello locale, ossia quel 5-10% della popolazione che davvero si interessa di politica, che è attento ai messaggi dei media e che è determinante nel plasmare le opinioni dei gruppi con i quali interagisce; il demos, ossia i pubblici di massa. Ovviamente, all'interno di ogni serbatoio, le opinioni e gli interessi sono discordi e, per quanto l'andamento della cascata sia complessivamente discendente, esistono delle retroazioni. La *teoria del ribollimento*, invece, punta l'attenzione su un'opinione che emerge dal basso. Qui si creano correnti di opinioni dotate di un notevole potere di pressione sulla classe politica e le istituzioni, si tratta di maree di opinioni che fanno risalire il corso delle acque. La *teoria dei gruppi di riferimento*, infine, sposta l'attenzione più che sulle informazioni (e la loro qualità) sulle *identificazioni* come fattori costitutivi dell'opinione pubblica. Questo modello implica l'esistenza e l'attività di specifici gruppi di riferimento: famiglia, gruppo di pari, gruppo di lavoro, partiti ecc... I limiti di questi modelli è che sono tutti ancorati a un contesto modernista caratterizzato dai media tradizionali e dalle loro interazioni con la sfera politica.

Anche del concetto di partecipazione politica esistono molte definizioni che mischiano il "come è la partecipazione" con il "come dovrebbe essere". Intanto bisogna definire il concetto: la partecipazione politica è l'insieme di tutte quelle occasioni in cui, nell'ambito di un certo contesto del quale si fa parte, donne e uomini, singolarmente o in gruppo, fanno uso di un certo repertorio di azioni, convenzionale o non convenzionale, per cercare di influenzare la selezione e le decisioni di chi ricopre cariche pubbliche rappresentative e soprattutto di governo, al fine di modificare o conservare il sistema di interessi e di valori dominanti. I benefici che gli uomini ricavano dall'azione diretta sono di gran lunga inferiori ai costi sopportati in termini di energia personale, tempo, risorse impegnate e talvolta nei regimi autoritari anche del rischio che la partecipazione porta con sé (*dilemma di Hirschman*). La gente non partecipa per tre ragioni: *non possono* (livello macro), a causa di fattori strutturali che impediscono od ostacolano la partecipazione come le disuguaglianze sociali; *non vogliono* (livello micro), in conseguenza degli orientamenti psicologici o soggettivi che spingono o meno un individuo alla partecipazione; infine, *nessuno glielo chiede* (livello medio), a causa dei fattori organizzativi o associativi che supportano la partecipazione. In base a quest'ultima motivazione, Mancur Olson, ha parlato di *paradosso dell'azione collettiva* cioè l'individuo non partecipa e attende di incassare i benefici dell'impegno degli altri. Il dilemma di Hirschman si può considerare una risposta al paradosso di Olson: quando si impegnano le donne e gli uomini finiscono per considerare gli sforzi sostenuti non come costi ma piuttosto come parte dei benefici. La partecipazione è il riflesso del coinvolgimento in *networks di reclutamento* attraverso i quali vengono sollecitate, mediate, attivate le richieste di partecipazione. Ciò ha due implicazioni: la prima, è che in queste reti si produce e si capitalizza una speciale risorsa costituita dalle competenze civiche, cioè l'insieme di capacità organizzative e comunicative che sono essenziali per prendere parte attivamente; la seconda, è relativa alle sedi dove queste competenze possono essere acquisite, in genere il ricco tessuto delle

istituzioni sociali secondarie e prepolitiche. Questi elementi sono alla base del *modello del volontariato civico*. A ciò, vanno aggiunti i partiti e quindi potremmo parlare di *modello dell'identificazione partitica*. Pizzorno afferma che la partecipazione avveniva solo se si era uguali e questo sentimento di uguaglianza per molto tempo è stato offerto dai partiti di massa attraverso *incentivi individuali o selettivi* (ricompense materiali), *incentivi collettivi o di solidarietà*, *incentivi organizzativi o di processo* (ricavati dal coinvolgimento dei membri nelle attività decisionali interne e attraverso i meccanismi di delega e decentramento. Quindi, se si resta isolati dai partiti, è molto più difficile partecipare. Vicina a questa interpretazione vi è la nozione di *capitale sociale*. Per Putman questo riguarda le relazioni tra gli individui, le reti sociali e le norme di reciprocità e di affidabilità che ne derivano. In tal senso il capitale sociale è strettamente connesso a ciò che è stato definito *virtù civica*: una società ricca di persone virtuose ma isolate risulta, sguarnita di capitale sociale. Una collettività dove si finiva per “giocare da soli”: *bowling alone*.

Si può parlare di *comunicazione a due vie* o *comunicazione aperta* tra autorità e cittadini, il che rende sempre possibile il feed-back cioè una comunicazione di ritorno dai secondi ai primi. In questo senso, la comunicazione implica un flusso più o meno costante di informazioni, messaggi, discorsi che investe gli attori del processo politico. Importante in politica è anche la *comunicazione non verbale*, come un pugno alzato, un braccio teso. Merriam chiamava questi aspetti i *credenda* e *imiranda* del potere politico e Lasswell li considerava *miti politici*. Lasswell pone il problema analitico di mal distinguere tra *comunicazione personale* e *comunicazione di massa*. Egli circoscrive l'ambito della comunicazione politica ad alcuni elementi: chi dice cosa, attraverso quale canale o medium, nei confronti di chi. Ad essi ha aggiunto anche altri elementi per tener conto del ruolo attivo degli *agenti della comunicazione*: eventi nella società, canale/comunicatore, messaggio, ricevente. Un modo complementare di concettualizzare la comunicazione politica è quello di spostare l'attenzione sulla sua specificità, ovvero su cosa la rende “politica” distinguendola da altri tipi di comunicazione. A tal fine, si può affermare che: *la comunicazione politica riguarda gli scambi e le interazioni che hanno a che fare con l'interesse generale, anche se talvolta si tratta di temi rispetto ai quali c'è un accordo di fondo, talaltra sono controversi e allora diventano fonte di mobilitazione di schieramenti pro e contro*. La comunicazione politica si pone l'obiettivo di persuadere i cittadini per conseguire fini di parte (propaganda). Essa si risolve nell'insieme di scambi o interazioni che si realizzano nel triangolo costituito dagli *attori politici*, *i mass media* e *il pubblico dei cittadini*. Mazzoleni definisce questo modello di comunicazione politica come un modello che affonda le sue radici nella tradizione liberale, pubblicistico-dialogico, perché riflette le interazioni discorsive che passano tra diverse sfere istituzionali e gli attori più o meno specializzati che in esse si muovono. Per capire la logica di funzionamento della *mediatizzazione della politica* bisogna apprezzare la centralità dei mass media alla luce di due parametri: quello *sistemico*, che mira a cogliere il grado di subordinazione-autonomia dei media e dei loro operatori della politica, e quello *massmediale*, relativo all'orientamento professionale dei mezzi di comunicazione di massa. Il parametro sistemico, elaborato da Blumler e Gurevitch, è costituito sulla base di quattro dimensioni: la struttura proprietaria del sistema dei media; il grado di partisanship dei mass media è tanto maggiore quanto i giornali; il grado di integrazione delle élite politico-mediali; il grado in cui la professione di giornalista è percepita come indipendente da pressioni e viene riconosciuta la sua funzione sociale che in democrazia si risolve nell'*advocacy*, promozione e difesa di diritti, e nel *watchdog*, controllo dei potenti. Quest'ultima dimensione fa parte del secondo parametro, massmediale, che attiene alla cultura professionale. In questo parametro troviamo l'*orientamento pragmatico* (newsmedia si occupano delle domande del oro pubblico) e l'*orientamento sacerdotale* (un giornalismo di parte). I principali filoni di ricerca nel campo della

comunicazione politica si possono ricondurre ai seguenti ambiti: il *processo di comunicazione*, le *tendenze strutturali* e la *costruzione diffusione delle notizie*. Farrell e Webb hanno parlato di tre *mondi* o *fasi* della comunicazione politica che caratterizzerebbero le democrazie occidentali: fase premoderna, rivoluzione televisiva e rivoluzione delle telecomunicazioni. Quindi, se la prima età della comunicazione politica è contraddistinta dal dominio dei partiti di massa, le due più recenti sono caratterizzate dalla mediatizzazione della politica. Gli sviluppi della comunicazione politica sono stati dati dalla crescita del marketing politico, della personalizzazione della politica, la leaderizzazione dei vertici dei partiti, la presidenzializzazione dei sistemi di governo. Sempre di più si parla di una quarta età della comunicazione politica caratterizzata dalla *disintermediazione* o dalla *mediatizzazione estesa*.

Sono due gli attori senza i quali la politica di massa sarebbe del tutto incomprensibile: i *gruppi di interesse* e i *movimenti*. I gruppi di interesse sono organizzazioni formali di carattere permanente dotate di personale a tempo pieno, che si specializzano nell'opera di individuazione, promozione, e difesa degli interessi, influenzando e contestando le autorità e le politiche pubbliche. Da tale definizione possiamo distinguere il gruppo di interesse dal *gruppo di pressione*. Il primo si qualifica quale attore del sistema sociale volto alla tutela di specifici interessi economici; il secondo rimanda alle strategie adottate per il perseguimento dei fini istituzionali, appunto la possibilità di influenzare anche grazie alla minaccia di sanzioni positive o negative le autorità politiche. In questo senso, mentre la prima nozione rimanda a strutture più stabili e continuative nel tempo, la seconda può riferirsi anche ad agenzie che si attivano per obiettivi specifici e per un tempo limitato. Bisogna distinguere i concetti di *lobby* e *lobbying* con i quali ci si riferisce all'insieme di attività o processi attraverso i quali i rappresentanti dei gruppi di interesse comunicano ai *decisionmakers* informazioni circa i desiderata delle loro organizzazioni. Almond e Powell hanno attuato una distinzione di gruppi; *gruppi anomici* (strutture che danno voce alla protesta nei confronti di ciò che le autorità e i governi fanno o non fanno); *gruppi di interesse non associativi* (basati sui legami tradizionali); *gruppi di interesse istituzionali* (svolgono attività di pressione); *gruppi di interesse associativi* (rappresentano gli interessi di un gruppo particolare come i sindacati). Molti gruppi nascono in seguito a decisioni pubbliche ed Offe ha distinto i *gruppi di interesse economici* (influenzano le politiche pubbliche che incidono sulla posizione relativa che i loro membri hanno sul sistema economico) e i *gruppi fruitori delle politiche pubbliche* (nascono come conseguenza dell'intervento statale). Salisbury sulla base delle finalità istituzionali o contenuto di interesse distingue tra *gruppi sezionali*, *gruppi promozionali*, *gruppi istituzionali*. Oggi abbiamo un rapporto tra interessi e istituzioni: il dominio partitico, la simbiosi tra partiti e gruppi ideologicamente affini, la collaborazione, lo scambio tra consenso e la subordinazione (in cui il gruppo di interesse sponsorizza la formazione del partito politico e fornisce risorse per crearlo). Una diversa tipologia centrata sul repertorio d'azione dei gruppi di interesse è stata proposta da Erne sulla base di due criteri: il grado di autonomia dal sistema politico e l'importanza dell'azione collettiva per i membri del gruppo. Se ne ricavano quattro modalità d'azione: una propria di tutte le associazioni di interesse e tre caratteristiche di specifici gruppi.

I movimenti sono delle reti di relazioni prevalentemente informali, basate su credenze condivise e solidarietà, che danno luogo a una mobilitazione di tipo conflittuale, attraverso il ricorso a varie forme di protesta. Sono fluidi e cangianti, non hanno confini certi. Secondo Charles Tilly, i movimenti sono il prodotto delle asimmetrie nella distribuzione del potere e delle lotte tra gruppi per il riequilibrio che ne conseguono. Francesco Alberoni afferma invece che i movimenti sono il prodotto, indesiderato, del mutamento sociale e politico e quindi, nascono dalla delusione. L'attivazione e

l'efficacia dei movimenti dipende da *meccanismi di facilitazione dell'azione collettiva*, come i networks, cioè i movimenti delle reti. Un'altra caratteristica fondamentale è il senso di solidarietà che intercorre tra i partecipanti. Per Alain Touraine gli elementi chiave dell'esperienza storica dei movimenti sono tre: *l'identità, l'opposizione e la totalità*. Inoltre, esistono molte forme di azione collettiva come il volontariato. Sidney Tarrow ha identificato quattro tipi di movimenti sociali: *movimenti espressivi* (affermano un'identità), *movimenti di riforma* (rivendicano la libertà), *movimenti integralisti* (mirano a sovvertire le istituzioni politiche e sociali ricorrendo ad attività conflittuali), *movimenti comunitari* (cercano di costruire comunità alternative e autosufficienti sottratte alla loro influenza). Resta il fatto che gli scopi comuni, le identità collettive, e la capacità di avanzare una sfida sono elementi importanti per la formazione dei movimenti ed essi sono destinati a dissolversi se non sono in grado di sostenere tali rivendicazioni. Dall'apertura e ricettività del sistema politico dipendono gli esiti delle rivendicazioni dei movimenti; tali esiti possono essere: *procedurali*, *sostanziali* (riforma, leggi, mutamenti d'orientamento) e *strutturali* (producono una modificazione della stessa struttura delle opportunità politiche, come la richiesta di elezioni anticipate). I movimenti hanno però subito delle trasformazioni nel corso degli anni e sono evoluti: *gruppo di interesse pubblico* (identità universalistiche e monotematico, membership formale, strategie di lobbying); *associazione di nuovo volontariato* (identità universalistiche, struttura organizzativa permanente, partecipativa e regolare, strategia di intervento di offerta di servizi); *circolo contro culturale* (si avvicinano ai gruppi di interesse anomici di Powell e Almond); *comitato* (identità localistiche, struttura organizzativa partecipativa, flessibile e con bassi livelli di coordinamento, strategie di azione che privilegiano la protesta). Neveu e Kriesi hanno teorizzato quattro tendenze evolutive: *istituzionalizzazione* (si registra quando il movimento cessa di essere un mezzo di mobilitazione in vista di un fine condiviso per trasformarsi in un gruppo di pressione o in un partito politico); *commercializzazione* (il movimento si trasforma in un'impresa sociale che eroga servizi commerciali); *involuzione* (Neveu la chiama anche orientamento alla *convivialità* in cui il movimento diventa uno spazio di socialità che fornisce servizi e attività ludiche agli aderenti e simpatizzanti); *radicalizzazione* (il movimento si avvia su se stesso, esaspera i tratti conflittuali e antisistemici).

Capitolo 10: Processi decisionali e politiche pubbliche

La dimensione della politica in azione viene spesso sottovalutata sia dai mezzi di comunicazione di massa sia dagli stessi attori politici, che tendono ad enfatizzare altri momenti come le elezioni, i dibattiti parlamentari, le leggi, gli incontri internazionali. Ma la politica è fatta anche di continue azioni e inazioni, di discussioni, progettazioni. I processi decisionali sono caratterizzati da un'attività mediante la quale una collettività cerca di affrontare l'incertezza del presente e del futuro e cerca di mantenere la propria integrazione e di costruire il proprio futuro. Per questo, per affrontare la *politica in azione* bisogna ricorrere al concetto di *politica pubblica*, integrando alcuni approcci teorici della scienza politica rispetto ai processi decisionali con i contributi propri dell'analisi delle politiche pubbliche. È necessario focalizzare l'attenzione non solo sul chi vuole cosa, ma anche su: come i problemi collettivi vengano costruiti come tali; le modalità di interazione tra gli attori; la rilevanza di fattori spesso incontrollabili dai decisori stessi.

Il momento in cui una decisione viene presa, è la fine di un lungo percorso attraverso il quale chi ha deciso ha costruito la sua decisione. Hugh Heclo ha affermato che le politiche pubbliche non sono *“fenomeni che si autodefiniscono, bensì categorie analitiche, i cui contenuti sono identificati*

dall'analista più che dallo stesso policy marker". Le politiche sono qualcosa di più articolato di una decisione singola o di un insieme di decisioni; alcuni studiosi hanno sostenuto che le politiche pubbliche sono caratterizzate da un'*intenzionalità* perseguita dagli *attori* coinvolti, che sono i veri protagonisti delle politiche, e che siano un fenomeno *dinamico* e processuale che si sviluppa nel tempo. Gli *attori*, l'*intenzionalità* e la *dinamicità* sono tre elementi che hanno suddiviso le definizioni in due tipi: *ristrette* ed *ampie*. Le prime riconducono la politica pubblica a una prospettiva tradizionale, intendendola come un fenomeno molto simile alla decisione politica discreta, all'atto di volizione degli attori pubblici o, comunque, ad attività processuale degli stessi. Le definizioni *ampie* consentono di includere una pluralità di dimensioni e di elementi rilevanti per un processo decisionale, in cui vi sono una pluralità di attori che agiscono con il fine di risolvere problemi collettivi o percepiti come tali. Partendo da Lasswell, gli studiosi hanno disegnato una modellistica finalizzata a ordinare la complessità dei *processi di policy*, suddividendo le dinamiche in alcune fasi: *la costruzione dell'agenda*, *la formulazione del programma di policy*, *l'implementazione del programma statuito*, *la valutazione* e, infine, *l'eventuale estinzione della politica* stessa. Queste fasi coesistono nella realtà quotidiana dei processi decisionali costituendo delle vere e proprie arene politiche. Per *arena politica* si intende uno schema istituzionalizzato di comportamenti in cui determinati attori perseguono un determinato obiettivo; sono strutture relazionali e luoghi in cui al tempo stesso si persegue il potere e si cerca di dare un contributo alla soluzione di problemi ritenuti di rilevanza collettiva.

La fase di formazione dell'agenda, cioè dei problemi ritenuti rilevanti in un determinato contesto politico, ha assunto un ruolo centrale nell'analisi delle politiche pubbliche. È proprio nella fase dell'agenda che si struttura quella selezione delle alternative che è lo strumento supremo per l'esercizio del potere; e sempre nell'individuazione dei problemi collettivi si manifesta "*la seconda faccia del potere*", che secondo Bachrach e Baratz consiste nella capacità di alcuni attori elitari di far convergere l'attenzione pubblica su alcune questioni piuttosto che su altre. La strategicità dell'*agenda-setting*, consiste sul decidere ciò su cui si deve decidere. Bisogna distinguere tra *agenda sistemica* (insieme delle questioni che una comunità politica ritiene meritevoli di attenzione), *agenda istituzionale* (insieme dei problemi che vengono tenuti in esplicita considerazione dagli attori decisionali) e *agenda decisionale* (insieme dei problemi sui quali gli attori preposti alle decisioni agiscono attivamente al fine di prendere una decisione). Il movimento dall'agenda sistemica all'agenda decisionale, passando per quella istituzionale, è influenzato dalle caratteristiche del sistema politico-istituzionale, dalla cultura politica di un determinato paese, dalla capacità degli attori di perseguire i propri obiettivi pro o contro l'emergere di una questione rispetto a un'altra. La dinamica di formazione dell'agenda è caratterizzata da due passaggi: la *definizione del problema* e la mobilitazione del supporto necessario per arrivare all'*iscrizione della questione nell'agenda decisionale*. La *definizione del problema* in cui il dato per essere definito un problema deve essere interpretato e inserito all'interno di una teoria casuale. Per dire che un dato è un problema di rilevanza collettiva è necessario non solo mostrare gli effetti negativi che esso procura ma anche spiegare perché il fenomeno si è sviluppato in un dato modo, fino a raggiungere quella specifica percentuale. Nel momento in cui si definisce qualcosa come un problema sul quale si deve decidere, si prestruttura l'ambito delle soluzioni perseguibili. Una volta emersa una definizione del problema, essa non deve essere considerata definitiva infatti, i perdenti cercheranno di far emergere la propria definizione del problema e quindi le proprie soluzioni. L'*iscrizione del problema nell'agenda decisionale* è un processo che varia a seconda del tipo di problema e dell'arena istituzionale nella quale esso viene trattato. Cobb, Ross e Ross hanno formulato una *tipologia dell'agenda setting* che individua tre

modelli di formazione dell'agenda, accentrando l'attenzione sugli attori che promuovono l'accesso di una questione nelle agende: nel primo tipo, un attore collettivo, esterno alle reti istituzionali, agisce al fine di inserire una questione nell'agenda politica, auspicando che i decisori la inseriscano nell'agenda istituzionale; nel secondo tipo, sono gli attori politico-amministrativi che, intendono decidere su una data questione, agiscono per inserirla nell'agenda politica mirando a suscitare l'interesse popolare al fine di costruire il supporto necessario alla decisione; il terzo tipo, assume che le questioni entrino in agenda per vie interne al circuito politico-amministrativo, sulla base delle interazioni del sistema partitico, delle richieste degli apparati amministrativi e dei gruppi di interesse privilegiati, delle scadenze istituzionalizzate prefissate.

La fase della formulazione comprende una serie di attività in cui l'esito atteso è la decisione. Per formulazione si può intendere quella fase del processo di policy in cui, si cerca di approdare una soluzione praticabile al problema di policy definito nell'agenda decisionale. Questa fase è molto più strutturata di quella dell'agenda perché si svolge quasi totalmente all'interno delle istituzioni politiche e amministrative, pur se in stretta interazione con il sistema esterno. E' la fase in cui si disegna il contenuto della decisione e si costruisce il consenso politico per formalizzarla. La fase di formulazione è suddivisa in due sotto-fasi: *l'elaborazione tecnica* e la *decisione politica vera e propria*. La prima avviene all'interno degli apparati amministrativi; la seconda all'interno delle istituzioni politiche in senso stretto. Le caratteristiche della fase di formulazione portano all'enfasi analitica sulle *policy networks* come strutture relazionali predominanti nei processi di formulazione. Questo concetto coglie una trasformazione nei rapporti tra Stato e società che ridisegna le caratteristiche dei processi di decisione. Generalmente con questo concetto si intende *un reticolo di attori, pubblici e privati, dotati di risorse quantitativamente e qualitativamente diverse, e operanti all'interno di uno spazio definito dal problema di policy*. I principali tipi di network sono: *il triangolo di ferro*, *l'issue network*, *la policy community* e *l'advocacy coalition*. Il *triangolo di ferro* rappresenta una struttura relazionale caratterizzata dalla presenza di rapporti istituzionalizzati, anche se informali che, all'interno di uno specifico settore di politica pubblica, legano in modo stringente gli apparati burocratici di riferimento, le commissioni parlamentari e i gruppi di interesse più importanti del settore. Il triangolo di ferro ha bisogno di forte autonomia dell'assemblea legislativa, forte autonomia dei parlamenti rispetto al partito di appartenenza, capacità degli apparati amministrativi di resistere alla pluralità di pressioni esterne, capacità di alcuni gruppi di interesse di agire come oligopolisti nel proprio settore di riferimento e di catturare l'interesse politico-amministrativo. L'*issue network* si presenta come l'opposto del triangolo di ferro infatti, è caratterizzato da un numero elevato di attori, da una elevata instabilità e dall'improbabilità che la decisione venga presa. La *policy community* si caratterizza per rappresentare una vera e propria comunità, in senso sociologico infatti i membri di essa, non solo condividono un interesse comune ma anche il riconoscimento reciproco. Il concetto di *advocacy coalition* delinea il processo decisionale come arena in cui si contrappongono almeno due network, coalizioni, che competono per imporre le proprie soluzioni. Questo tipo di struttura delinea un processo in cui un network dominante impone le proprie decisioni in un contesto in cui viene continuamente sfidato da almeno un altro network. Per capire come si arriva a prendere una decisione politica, si devono cogliere tre elementi essenziali: *i modelli di decisione*, *il contesto politico istituzionale* e *la posta in gioco*. I modelli di decisione sono quattro: il modello *razionale* (decisore unitario e che abbia nelle proprie possibilità uno stato di certezza cognitiva che consente di massimizzare l'utilità della decisione); il modello *cognitivo* (il decisore non dispone di tutte le informazioni necessarie per decidere); il modello *incrementale* (i processi decisionali sono caratterizzati dall'interdipendenza di una pluralità di attori partigiani, cioè portatori di specifici

interessi e visioni del mondo, la cui natura è fonte intrinseca di un potenziale conflitto che in qualche modo gli attori devono risolvere mediante la negoziazione e la contrattazione); il modello del *bidone della spazzatura* (rompe la logica lineare del processo decisionale e si basa sull'irrazionalità dei processi decisionali che secondo il *garbage can model* sono caratterizzati da attori con preferenze mutevoli e in cui le soluzioni preesistono ai problemi). La scelta del modello più adatto a cogliere la dinamica che porta alla decisione politica spetta all'analista. Il *contesto politico-istituzionale* è caratterizzato da due concetti che possono catturare l'influenza aggregata dei fattori politico-istituzionali: quello di *veto player* e quello di *policy style*. Il primo individua le capacità di un attore di bloccare qualsiasi cambiamento perseguito in un processo decisionale; il secondo concetto cerca di cogliere l'influenza del contesto politico-istituzionale costruendo una tipologia basata sull'attitudine dei governi ad avere una propensione ad anticipare i problemi o a reagire a essi e sulle caratteristiche delle loro relazioni con gli altri attori di policy. La *posta in gioco* influenza fortemente la dinamica della formulazione della decisione. È utile immaginare la dinamica decisionale come un'arena nella quale gli attori si muovono perseguendo dei vantaggi. Le caratteristiche dell'arena decisionale strutturano le caratteristiche della posta in gioco e, quindi, il comportamento degli attori. Quindi le caratteristiche delle situazioni decisionali individuano i vantaggi e gli svantaggi che gli attori partecipanti possono ottenere. L'analisi della posta in gioco può essere sviluppata attraverso tre approcci teorici: *l'approccio tipologico*, *la teoria dei giochi* e *l'analisi razionale-istituzionale*. L'approccio *tipologico* risale ai contributi di Lowi, il quale assume che le caratteristiche della policy in gioco determinino quali attori siano i protagonisti del processo decisionale, quali siano le loro relazioni e, ovviamente, quale sia il contenuto della decisione. Questa proposta si basa sulla dicotomizzazione della coercizione, che porta alla quadripartizione delle politiche in *distributive* (gli attori partecipanti ottengono tutti un vantaggio), *redistributive* (spostano benefici da un macrogruppo sociale a un altro), *regolative* (modificano il comportamento degli individui o di specifici attori collettivi o gruppi di interesse mediante obblighi o sanzioni), *costituenti* (stabiliscono le regole del gioco di un determinato settore di politica pubblica). Questa proposta risulta poco applicabile laddove la quotidianità dei processi decisionali mostra come le decisioni siano caratterizzate spesso da un mix di componenti. Wilson cercò di risolvere questo problema con una proposta basata sulla dicotomizzazione dei costi e dei benefici per come sono percepiti dai destinatari delle decisioni stesse. L'approccio della *teoria dei giochi* vede diversi schemi di gioco che si basano sulla percezione degli attori, cioè a seconda che essi reputino che il gioco sia a somma positiva o a somma zero. Nel primo caso gli attori tenderanno a collaborare (avendo la certezza di vantaggi), nel secondo caso a confliggere (poiché per avere vantaggi dovranno arrecare svantaggi ad altri). L'approccio dell'analisi *razional-istituzionale* prevede che le caratteristiche della posta in gioco siano strutturate da fattori quali le decisioni prese precedentemente, le caratteristiche del bene in gioco, le regole istituzionali. Quando si decide, si decide come cercare di raggiungere obiettivi politici mediante l'individuazione di *strategie di politica pubblica*. Esse sono costituite da un insieme di principi generali di azione di politica pubblica accompagnati da specifici strumenti. La scelta di una strategia di policy, implica la scelta di una teoria causa-effetto rispetto al problema che si intende risolvere. Uno *strumento di policy* è un metodo mediante il quale viene indirizzata l'azione collettiva al fine di raggiungere un effetto desiderato. Quando i decisori devono scegliere come intervenire nella realtà, devono scegliere con quali mezzi; vi sono diverse classificazioni come quella di Hood, di Doern e Phidd e di Schneider e Ingram. Hood ha individuato: la *nodality* (capacità dei governi di svolgere un ruolo centrale nei processi informativi); l'*authority* (potere legale e legittimazione dei governi); la *treasury* (risorse finanziarie a disposizione dei governi); l'*organization* (capacità di azione diretta, attraverso gli

eserciti, la polizia, le burocrazie). Doern e Phidd hanno utilizzato il *livello di legittimazione* delle coercizioni: autoregolazione, esortazione, spesa pubblica, regolazione, proprietà pubblica. Schneider e Ingram hanno attuato una classificazione incentrata sulle *caratteristiche motivazionali* del comportamento individuale: gli strumenti autoritativi, gli incentivi, gli strumenti che incidono sulle capacità all'azione degli attori, gli strumenti esortativi o simbolici, gli strumenti che cercano di incentivare l'apprendimento. Infine, Howlett fece una distinzione analitica tra *strumenti sostantivi* (i governi determinano direttamente il tipo, la qualità, la quantità e la distribuzione di beni e servizi nella società) e *strumenti procedurali* (influenzano gli esiti delle politiche attraverso la manipolazione delle caratteristiche dei processi di politica pubblica). Una questione rilevante riguardo gli strumenti di politica pubblica concerne la loro neutralità. Alcuni studiosi ritengono che gli strumenti di politica pubblica siano neutri e quindi semplici mezzi per raggiungere obiettivi; altri invece che ogni strumento sia portatore di significati, simboli, valori. La scelta degli strumenti e delle strategie da parte dei decisori è influenzata dallo status quo e da pressioni esterne oppure dal momento. Spesso i decisori scelgono di adottare uno strumento senza una riflessione sugli effetti dello stesso, ma solo perché ritenuto in quel dato momento politicamente opportuno. È il trionfo delle *policy mix* cioè decisioni politiche che sostanziano strategie di politica pubblica fondate su un pluralismo incoerente nella scelta degli strumenti.

Nonostante la presa delle decisioni, il processo decisionale non produce effetti sulla realtà, se non attraverso l'avvio di un nuovo processo in cui esiste il concreto rischio che gli obiettivi prefissati non vengano raggiunti ovvero vengano distorti. Questo processo viene definito *attuazione* o *implementazione*. Esso è quindi l'insieme delle azioni dirette al raggiungimento di obiettivi posti da precedenti decisioni di policy. Pressman, Wildavsky e Bardach hanno studiato *l'implementazione deficit*, cioè la difficoltà mostrata da alcuni programmi di politica pubblica nel raggiungere gli effetti desiderati nella realtà statunitense; si tratta di studi per evitare che la fase di implementazione sia inefficace. Da questi lavori è nato un dibattito sulla *policy design*: come disegnare un programma di politica pubblica in modo da evitare le usuali distorsioni dei fini. Il dibattito si è articolato tra i fautori di un *approccio top-down* (per evitare le distorsioni si deve porre attenzione al contenuto della decisione politica) e un *approccio bottom-up* (focalizzare l'attenzione sui gruppi dei destinatari delle politiche e sulle burocrazie e sul loro contesto di riferimento). In realtà, il modo migliore è quello di considerare la fase implementativa come un vero processo decisionale in cui gli attori e le organizzazioni sono coinvolte e il ruolo dei destinatari delle politiche è rilevante. Ma la fase di implementazione è un'evoluzione delle precedenti e quindi ne presenta tutte le problematicità: chi ha perso nelle fasi precedenti cercherà di ribaltare la situazione con azioni finalizzate ad annacquare le soluzioni statuite; questa fase viene strutturata come un processo di *mutuo aggiustamento partigiano* cercando di ridefinire i fini della decisione; spesso, il contenuto delle decisioni è multi-obiettivo, senza una chiara gerarchia tra le finalità da raggiungere. La fase di implementazione è influenzata anche dal territorio in cui essa insiste, dalle capacità tecniche e dalle burocrazie di riferimento, dalle relazioni tra gruppi di interesse e amministrazioni pubbliche. Questa diversificazione degli effetti dell'implementazione dovrebbe indurre i decisori politici a valutare con attenzione il contenuto delle loro decisioni.

La decisione politica può essere sottoposta a una valutazione di tipo giurisdizionale: in ogni sistema politico in cui vigano i principi dello stato di diritto, le decisioni politiche sono scrutinabili dalle corti di giustizia che ne valutano la coerenza rispetto al principio di legalità e legittimità. La valutazione è

un'attività complessa e problematica a causa di due questioni: come viene operata la valutazione e chi valuta. La *valutazione degli effetti di una politica pubblica* è un'attività soggettiva che viene resa oggettiva dalle tecniche e dalle metodologie usate. La valutazione deve tenere conto anche delle relazioni causa-effetto su cui basare la valutazione stessa. I valutatori possono essere di tre tipi: *attori indipendenti* dal sistema politico che ha prodotto le decisioni; *attori interni* al sistema; *attori attivamente protagonisti* del processo decisionale. La valutazione pur svolgendo un ruolo di *enlightenment* per gli attori per l'opinione pubblica, ha bisogno di incontrare le esigenze della politica e di un contesto istituzionale e sociale favorevole per produrre effetti di apprendimento e di cambiamento.

Il ruolo dei governi nei processi decisionali è diventato meno significativo a vantaggio di una struttura di governo dei processi decisionali più orizzontale e policentrica. Le politiche pubbliche adesso non sono più governate in modo monolitico dallo Stato ma da un intreccio relazionale tra più attori. Il concetto utilizzato è quindi quello di *governance*, l'insieme dei processi e degli assetti istituzionalizzati mediante i quali le decisioni sono formulate e implementate. I governi mantengono un ruolo centrale nei processi decisionali ma utilizzano meno gli strumenti del comando e del controllo a vantaggio di strumenti di regolazione leggera che consentono loro di governare a distanza le politiche pubbliche.

Capitolo 11: Dimensione sovranazionale e governance multilivello

La vicenda dello Stato moderno descrive il processo di creazione e consolidamento, in Europa, di un numero limitato di *Stati-nazione*. Lo Stato territoriale si è imposto come forma dominante di regime grazie all'uso della forza. Questa di volta in volta metodo di controllo legittimo del territorio dai criminali e dai devianti. Il ricorso alla guerra come metodo di consolidamento dello Stato e strumento di regolazione dei conflitti con gli altri stati territoriali è fondamentale. Se la formazione degli stati territoriali in Europa ha occupato almeno otto secoli, la creazione di comunità nazionali si è prolungata fino al XX secolo. La lotta fra *nazioni* – comunità di individui idealmente accomunati da una lingua, spesso da una religione, talvolta da un'etnia e comunque un forte senso di appartenenza reciproca – ha aggiunto infatti il suo apice nella prima metà del Novecento producendo lungo la strada due guerre mondiali. La democrazia, in tempi moderni, è pertanto concepita come democrazia nazionale. Al termine di questo doppio processo di formazione di Stati e di costruzione di nazioni, i confini dello Stato costituivano simultaneamente la sfera di tutela dei diritti fondamentali, di garanzia dei diritti politici, di protezione dei diritti economici e di promozione dei diritti sociali. Ecco che il *demos* detentore del *kratos* (potenza) politico era la comunità nazionale: non si dava altra democrazia che non fosse nazionale.

La fine della Seconda guerra mondiale mette in crisi l'idea stessa di nazione, che pareva un concetto inutilizzabile per mobilitare quelle energie positive che avrebbero potuto portare alla ricostruzione e alla rinascita. Nel momento di maggiore debolezza e discredito del mito nazionalista si affaccia con prepotenza l'idea, peraltro già avanzata durante le guerre, che il governo del mondo potesse essere garantito da *agenzie funzionali*, ciascuna incaricata di gestire una funzione particolare, la cui giurisdizione attraversasse i confini nazionali. I processi di integrazione regionale nascono così nel secondo dopoguerra, rendendo gli antichi nemici funzionalmente interdipendenti, evitando che essi si facessero ancora guerra. Il secondo dopoguerra vede anche la diffusione di una serie di accordi che vanno a costituire o rafforzare *organizzazioni internazionali* e a creare *regimi internazionali*. Un *regime* è un insieme di principi, norme, regole e procedure decisionali volte a raggiungere e

implementare scelte collettive. Le *organizzazioni internazionali* sono entità formali create da tre o più stati firmatari di un accordo istitutivo che possiede una struttura permanente che gestisce le attività dell'organizzazione stessa. Esempi di tali organizzazioni sono l'ONU, la Nato, l'Opac creata nel 1949, ovvero l'Organizzazione per la proibizione delle armi atomiche, l'Aiea ovvero l'Agenzia internazionale per l'energia atomica. In campo economico ritroviamo dal 1995 il Wto, World Trade Organization, per facilitare gli scambi commerciali. In campo umanitario, si diffondono le carte dei diritti fondamentali del 1948, la *Universal Declaration of Human Rights*. Questi accordi, che pur limitano o regolano la sovranità degli stati anche in modi nuovi e significativi, rimangono però nell'alveo degli accordi fra stati. Sono queste tutte manifestazioni della presa di coscienza che i problemi dei nostri giorni non possono più essere affrontati e risolti a livello nazionale ma necessitano di forme di cooperazione e regolamentazioni internazionali. Da un lato, la volontà di prendere in seria considerazione le esternalità causate dall'azione dei governi o attori economici nazionali sui cittadini di altri stati, ha portato all'adesione a codici di comportamento socialmente responsabili da parte d'impresa multinazionali. La teoria sociale dell'impresa ha teorizzato da tempo il passaggio dal concetto di *share-holder society* a quello di *stake-holder society*: l'impresa non è più solo dei detentori di azioni (*share*), che dall'impresa si aspettano un profitto economico, ma di tutti coloro che nell'impresa lavorano, che consumano i suoi prodotti, o che vivono negli ambienti da essa impattati (*stakes*). Anche le imprese multinazionali, che grazie al fatto di operare in più contesti normativi possono eludere le regole più ferree, capiscono in alcuni casi che la loro immagine sociale e quindi anche la loro profittabilità possono risentire di questa elusione di responsabilità e pertanto abbracciano volontariamente codici comportamentali più responsabili. È il caso della Nike, che in seguito a proteste organizzate, ha rinunciato a utilizzare forza lavoro minorile (in paesi in cui non vi è regolamentazione a riguardo) per abbracciare standard lavorativi socialmente più accettabili. Dall'altro lato, abbiamo imprese private che hanno acquisito uno straordinario potere regolativo anche su stati sovrani. Le tre grandi aziende di rating finanziario, *Fitch*, *Moody's* e *Standard & Poor's* svolgono il ruolo di poliziotti dei mercati finanziari sorvegliando sulla solidità degli istituti di credito così come sulla solvibilità dei debiti nazionali sovrani. A farne le spese sono stati, in occasione della crisi economica iniziata nel 2007, risparmiatori di mezzo mondo: di qui la decisione di creare l'Esma, *European Securities Market Authority*, perché vigili a sua volta sulle agenzie di rating.

Lo stato *westfaliano* è un idealtipo: descrive cioè una situazione ideale che non si è forse mai realizzata né si realizzerà mai pienamente nella realtà. Esso incarna lo stato pienamente sovrano, cioè completamente in controllo del proprio territorio e totalmente autonomo nelle relazioni con gli altri stati. L'aggettivo *westfaliano* deriva dal trattato di pace di Westfalia nel 1648 che sancì la formazione, sul continente europeo, di un sistema di stati, cioè di un numero limitato di stati che non avrebbero potuto espandersi senza intaccare il territorio di un altro stato. All'espansione bellica si sostituivano pertanto la diplomazia e la politica come sistemi di regolazione normali di questo delicato sistema. L'omogeneità della popolazione nazionale però era particolarmente illusoria. Che la diversità e il multiculturalismo fossero difficili da gestire lo avevano abbondantemente dimostrato le insurrezioni delle minoranze etniche, linguistiche e religiose negli stati nazionali del Novecento. La crisi dello stato *westfaliano* però non è collegata solo alla rinascita delle minoranze subnazionali, ma anche alla realizzazione che gli stati nazionali europei non sono più padroni dei propri destini.

Abbiamo visto che le economie e le società nazionali siano sempre più interdipendenti. Il termine che segnala questa tendenza è *globalizzazione*, un fenomeno che è stato in parte voluto e in parte tollerato dagli stati nazionali. La globalizzazione è fenomeno di omologazione, di integrazione e di

interdipendenza delle economie e dei mercati internazionali e di uniformazione di modalità produttive e di prodotti su scala mondiale. Dal lato della democratizzazione, due fenomeni apparentemente opposti si sono intrecciati negli anni Sessanta e Settanta. Da una parte, nelle democrazie più mature, spesso anche sedi di economie più ricche, montava la richiesta di maggiore partecipazione alle decisioni politiche e di minore ingerenza dello stato nella vita e nelle finanze dei cittadini. Dall'altra parte, in quegli stessi anni, in Inghilterra, Francia e Italia si andavano mobilitando le minoranze etniche e linguistiche così come i lavoratori e gli studenti, anch'essi alla ricerca di maggiore coinvolgimento nei processi decisionali. Sono gli anni dei movimenti sociali contro il nucleare e la guerra e in difesa dell'ambiente e dei diritti civili delle donne e degli omosessuali. Ma democratizzazione significa non solo maggiore richiesta di partecipazione nelle democrazie mature, ma anche e soprattutto diffusione di regimi democratici in Europa e nel mondo. L'aspetto che oggi colpisce di più è certamente il grado di interdipendenza raggiunto dalle economie nazionali. L'ascesa delle multinazionali è iniziata negli anni Trenta per raggiungere il suo culmine negli anni Settanta, ma dagli anni Ottanta in poi si parla di *impresa globalizzata*, non più meramente multinazionale. Se in molte zone del mondo la globalizzazione dell'economia viene sperimentata come dipendenza, in Europa l'interdipendenza è stata voluta e ricercata dai governi degli Stati membri. La Comunità, poi Unione, Europea è senz'altro il progetto più ambizioso che mira a riconoscere e rafforzare l'interdipendenza fra Stati-nazione fino a trasformarli in Stati-membri.

Si ha interdipendenza quando decisioni prese da uno stato hanno ripercussioni anche sulle condizioni di vita dei cittadini di un altro stato, e viceversa; quando cioè queste ripercussioni non possono essere facilmente ignorate, perché impongono costi significativi, e soprattutto quando sono reciproche. Dopo la creazione della Ceca nel 1951 e della Cee nel 1957, negli anni Ottanta e Novanta gli stati membri si sono gettati a capofitto nella realizzazione del *mercato comune europeo* sancito dai Trattati di Lussemburgo (1986), Maastricht (1992) e Amsterdam (1997). Dopo la stagflazione - stagnazione accoppiata a inflazione – degli anni Settanta, gli imprenditori europei si convinsero che rimanere intrappolati nei confini dei propri mercati nazionali, liberi solo di esportare negli altri stati membri senza pagare dazi doganali, non fosse più sufficiente e che occorresse avviarsi decisamente verso l'abbattimento delle barriere non tariffarie. Occorreva affermare il principio del mutuo riconoscimento e accettare come commerciabili nel mercato comune tutti i prodotti in commercio e in ciascuno degli stati membri a meno che non fosse provata indubitabilmente la dannosità del prodotto per la salute o per la società. Si arrivò nel 1986 alla firma del trattato di Lussemburgo, meglio noto come *Atto unico europeo*, che comportò l'abbattimento di molte barriere non tariffarie relative alle specifiche tecniche dei prodotti. Non si volle più che il mercato fosse solo comune, ma che fosse un vero e proprio mercato unico. Per facilitare ulteriormente gli scambi si decise di muovere verso tassi di cambio delle valute dei paesi del mercato comune sempre meno variabili. Si decise pertanto dapprima, nel 1979, di legare fra loro le valute dei vari stati membri in bande di oscillazione reciproche limitate, il famoso *European Monetary System*, e poi, nel 1999 si arrivò a legare fra loro le monete di alcuni paesi membri in cambi fissi la fine di adottare, dal 2002, una moneta unica, l'euro. Essere parte di un sistema monetario comune, comporta un sovrappiù di responsabilità da parte dei paesi membri. Insomma, in un contesto di libero mercato, soggetti economici pubblici e privati devono comunque preoccuparsi di mantenere la propria solvibilità e credibilità finanziaria, ma i costi dell'ignorare questo vincolo sono assai maggiori se viene a mancare la possibilità di svalutare la moneta. Tutte le economie aperte, ma soprattutto quelle legate a una moneta comune, devono mantenere un profilo fiscale e finanziario equilibrato e sostenibile nel lungo periodo, che non induca i partner commerciali a dubitare della loro solvibilità.

Secondo Rodrik le innovazioni tecnologiche non permetterebbero ai paesi di tornare completamente indietro, ma è certo che una sensibile riduzione nel grado di interdipendenza è sempre possibile. Del resto è già successo, già tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX secolo il grado di apertura e quindi di interdipendenza fra paesi occidentali era elevatissimo. La *Grande depressione* degli anni Trenta si propagò dagli Stati Uniti al resto del mondo occidentale proprio grazie all'elevata interdipendenza fra sistemi economici. Fra il 2007 e il 2014, la *Grande recessione* si è propagata dagli Stati Uniti agli altri paesi occidentali. La reazione alla depressione del 1929-30 fu l'abbandono del Gold Standard, il ritorno al protezionismo e a politiche nazionalistiche che portarono alla riduzione della ricchezza reale e alla Seconda guerra mondiale. In un mondo sempre più affollato e sempre più piccolo, l'interdipendenza è inevitabile. Squilibri economici, politici e sociali, in una parte del mondo inevitabilmente si ripercuotono anche altrove sotto forma di carestie, migrazioni, epidemie e disastri ecologici. L'interdipendenza dà anche maggiori scelte agli investitori, ai consumatori e anche a certe categorie di lavoratori nei paesi emergenti. Infine, l'interdipendenza dei flussi di comunicazione ha reso sempre più facile conoscere in tempo reale ciò che succede altrove e quindi rende l'operato di tutti i sistemi politici sempre più trasparente. La circolazione delle informazioni e, in particolare, l'esistenza di organizzazioni multilaterali, permette alle minoranze politiche dei vari paesi di avere accesso a informazioni e versioni dei fatti che i governi nazionali potrebbero avere interesse a tenere nascosti e, quindi, costringono questi ultimi a tenere in conto anche l'opinione pubblica mondiale.

Lo stato-nazione si trova al crocevia di una molteplicità di relazioni con gli altri soggetti pubblici e privati. I problemi che deve affrontare non sono più risolvibili esclusivamente grazie all'azione governativa delle burocrazie ministeriali ma grazie al concorso di molti altri livelli di governo e organizzazioni non governative. Insomma, quando si parla di governo dell'economia e della società, non si può parlare più solo di *government*, ma occorre parlare di *governance*. Proprio grazie alla globalizzazione dei mezzi di comunicazione di massa e alla disponibilità quasi immediata di informazioni attraverso canali difficilmente controllabili dai regimi politici, cittadini di tutto il mondo riescono a comunicare fra loro e a mobilitarsi in favore di questa o quella causa, spesso creando dei movimenti e delle organizzazioni transnazionali. Vi sono varie tipologie di mobilitazione transnazionale. Alcune di queste organizzazioni sono reti di associazioni nazionali o locali che si mobilitano in particolari ambiti di policy (politica pubblica) cercando un certo coordinamento fra le loro azioni. Appartengono a questa categoria associazioni ambientaliste quali *Greenpeace*; di difesa dei diritti umani quali *Amnesty International*; di intervento umanitario quali la Croce rossa internazionale, *Save the Children*, *Medicins sans frontières*. Vi sono anche organizzazioni la cui attività principale è fare lobbying a favore di alcune categorie, e che si mobilitano soprattutto là dove esistono organizzazioni internazionali che hanno il potere di prendere decisioni rilevanti. Ciò che contraddistingue queste associazioni è il loro carattere reticolare, sia che sia stato creato dall'alto sia che sia venuto a creare progressivamente dal basso, e la loro capacità di influenzare i processi decisionali direttamente o indirettamente attraverso il lobbying sistematico o la mobilitazione sporadica di importanti eventi e grandi appuntamenti periodici. L'attività principale di queste associazioni è di attirare l'attenzione su questioni che potrebbero sfuggire ai decisori di veri e propri movimenti di protesta, quali i recenti *Indignados*. In altri casi si tratta invece di mobilitazioni trasgressive che utilizzano modalità di protesta anche eclatanti e di forte contenuto simbolico, quali le ormai famose *Pussy Riot* che protestano contro il regime di Putin. Senza la cassa di risonanza costituita dai mezzi di comunicazione di massa e soprattutto dai social media, la loro protesta verrebbe rapidamente repressa senza alcuna conseguenza. Come teorizzato da Lipsky, gli strati più marginali

della popolazione che subiscono soprusi e ingiustizie devono estendere il conflitto al di là dei confini locali, rimanendo entro i quali risulterebbero sicuramente perdenti. I soggetti che chiedono azioni di governo spesso richiedono anche di essere coinvolti nella risoluzione dei problemi che sollevano. La complessità e numerosità dei problemi affrontati dallo stato contemporaneo sono tali che non è più possibile pensare che esso se ne faccia carico in via esclusiva, nemmeno se questi problemi potessero per ipotesi essere considerati come puramente nazionali. In altre parole, anche senza i processi di globalizzazione e integrazione regionale ricordati prima, lo stato si troverebbe comunque a collaborare con una serie di soggetti pubblici e privati nazionali. Il passaggio dal *government* alla *governance*, riflette un cambiamento epocale nel modo di governare avvenuto nel XX secolo all'interno degli stessi stati nazionali. Lo stato ha progressivamente rinunciato a comandare e prescrivere e si è sempre maggiormente predisposto a orientare e regolare. Con una efficace metafora, “*dallo stato che rema, si è passati allo stato che timona*” (Pierre e Peters). Anche questo determina il passaggio dal *government* alla *governance*: l'essersi resi conto che le decisioni di policy non si attuano solo perché sono contenute in disposizioni legislative, ma perché una serie di soggetti orientano il loro operato affinché si raggiungano risultati condivisi. Con il termine di *co-governance* o *interactive governance* vengono indicati appunto quei crescenti tentativi, condotti soprattutto nei paesi del Nord Europa, di permettere ai cittadini di dettare l'agenda delle cose da fare a livello locale se non anche a coinvolgerli personalmente nella loro realizzazione. Il coinvolgimento dei cittadini nella definizione e risoluzione dei problemi configurerebbe un nuovo tipo di democrazia più interattiva e partecipata e più rispondente sia alle esigenze delle amministrazioni locali sia dei cittadini.

Dalla rinascita delle identità, delle lingue e delle economie regionali al protagonismo politico di alcune regioni il passo non è poi così lungo. La scienza politica ha registrato fin dagli anni Sessanta e Settanta una tendenza diffusa alla creazione di un terzo livello di governo, il livello *meso*, fra quello statale e quello comunale presenti in forma diversa in tutta Europa. Si viene quindi a formare una classe dirigente regionale che progressivamente riempie di contenuto il contenitore regionale. Si tratterebbe piuttosto di creare strutture per la gestione ottimale e di servizi che, per la loro stessa natura, vengono prodotti e utilizzati su scale diverse. Queste strutture di governo sono normalmente tarate su due parametri principali:

- Il primo è l'*efficienza produttiva*: così come ha senso che gli asili e le scuole elementari siano gestite a livello comunale a seconda della distribuzione delle famiglie sul territorio comunale, così pure ha senso che le università siano pianificate a livello nazionale a seconda della distribuzione delle competenze e delle infrastrutture sul territorio nazionale.
- Il secondo è la *convivenza di utilizzo*: guardie mediche e presidi ambulatoriali devono essere distribuiti abbastanza capillarmente sul territorio affinché siano facilmente raggiungibili da tutti i cittadini mentre gli ospedali specializzati possono essere concentrati in alcuni luoghi di più ampio e facile accesso.

Mentre l'efficienza nella produzione dei servizi consiglia di elevare la scala, la convivenza del loro utilizzo spesso consiglia di ridurla: queste due esigenze devono essere bilanciate. Ne consegue che non esiste una scala di governo ottimale.

Fritz Scharpf identifica nel federalismo la soluzione per il governo dell'Unione Europea che consentirebbe di conciliare autonomia e comunità o efficienza e democrazia. In questa visione, il livello nazionale si farebbe carico delle funzioni essenziali alla difesa della sovranità e autonomia

della comunità nazionale, mentre i livelli statali si farebbero carico delle politiche che determinano la vita dei cittadini e che pertanto devono rispondere il più possibile alle loro preferenze. Eppure, proprio perché il federalismo comporta la congiunta sovranità dello stato federale e degli stati federati, gli stati membri dell'Unione Europea rifiutano ancora l'idea di dover accettare una sovranità federale in aggiunta e potenzialmente in conflitto con la loro sovranità nazionale individuale. A dimostrazione della non maturità dei tempi per una soluzione federale per l'Unione Europea si cita normalmente l'assenza di un senso di appartenenza e un'identità comuni fra le popolazioni europee. Vi sono molti tipi di federalismo: vi è un *federalismo duale*, nel quale le competenze sono assegnate una volta per tutte a questo o quel livello di governo, e un *federalismo concorrente* nel quale le competenze sono per lo più condivise fra più livelli di governo. Si distingue inoltre un *federalismo cooperativo* (Germania), in cui i livelli di governo inferiori devono necessariamente dare il loro consenso affinché si prendano decisioni anche a livello federale e in cui il livello federale non può che agire attraverso strutture statali per attuare anche le decisioni di propria competenza, e un *federalismo competitivo* (Stati Uniti), in cui il governo federale ha proprie strutture per intervenire in aree decisionali di propria esclusiva competenza e in cui i vari governi statali sono in competizione gli uni con gli altri per accaparrarsi le risorse federali.

Mentre si dibatte animatamente sul quale possa essere la soluzione istituzionale al problema del governo congiunto a livello europeo, quasi tutti si trovano d'accordo nel caratterizzare la situazione attuale come *governance multilivello*. Tutto ciò che la governance multilivello ci direbbe è che il modo in cui problemi e politiche sono decise e gestite è fluido e comporta il coinvolgimento di più livelli di governo – sovranazionale, nazionale e subnazionale, senza generare soluzioni federali stabili di nessun tipo. La soluzione pratica che si sarebbe trovata in Europa, quindi, è di assemblare in maniera diversa e flessibile vari livelli di governo. Le giurisdizioni così create possono essere poche, fisse, generaliste e innestate le une nelle altre oppure possono essere molte, fluide, funzionalmente definite e sovrappoventesi le une alle altre. Hooghe e Marks chiamano queste due configurazioni *governance multilivello di Tipo I* e *governance multilivello di Tipo II* e sostengono che esse starebbero rimpiazzando lo stato westfaliano.

Capitolo 12: Crisi della politica e prospettive della democrazia

Dal dopoguerra in poi governare è diventato progressivamente più complesso e difficile. I compiti che lo Stato ha assunto su di sé si sono moltiplicati, passando dal soddisfacimento dei bisogni materiali primari alla fornitura di servizi sociali sempre più differenziati. La crescente distanza fra promesse e realizzazioni e fra cittadini e classe politica hanno alimentato sentimenti di disillusione, apatia e fianco ostilità nei confronti della politica. Lo *Stato del benessere* o *welfare state*, è lo stato che si occupa dei cittadini dalla culla alla tomba, o almeno così si era impegnato a fare lo Stato britannico dopo la guerra, che voleva garantire sicurezza sociale a tutta la popolazione dai *cinque mostri* della società, ovvero: bisogno, malattia, ignoranza, squallore e inattività. Il welfare state e la politica macroeconomica keynesiana avevano promesso crescente benessere alle generazioni del dopoguerra. In Italia, così come in altri paesi del sud Europa, lo stato del benessere venne in realtà costruito più tardi che negli altri paesi europei, a partire dalla fine degli anni Sessanta, proprio mentre il periodo di crescita mondiale stava per finire. Finiti gli investimenti infrastrutturali necessari alla ricostruzione e alla conquista del consenso nell'immediato dopoguerra, si procedette in Italia a costruire lo stato sociale, soprattutto sanità e pensioni, proprio mentre l'economia andava in crisi. Le imprese pubbliche si fecero carico di nuovi problemi quali l'industrializzazione del sud e l'assorbimento delle industrie mature del nord. I margini di produttività erosi dall'aumento dei salari

e soprattutto dall'aumento dell'energia vennero recuperati attraverso la svalutazione della moneta e attraverso l'inflazione, che però andarono ad alimentare nuovamente l'aumento dei costi delle importazioni e dei prezzi. Proprio nel momento in cui veniva creato, lo stato sociale italiano era già in crisi. Sia nel sud Europa che nel Nord Europa si registrava un *sovraccarico democratico (overload)* che la *Commissione Trilaterale* (gruppo di studio non governativo e apartitico, fondato nel 1973 e che raggruppa intellettuali dell'Europa, del Giappone e del Nord America) identificava come causa principale del malessere sociale e della crisi della democrazia degli anni Sessanta e Settanta. Per questi studiosi, il problema era l'eccesso di domande poste al sistema politico, non la sua limitata capacità di dare risposte. Eppure nel mezzo di una crisi che colpiva le principali democrazie europee, vi era uno sparuto numero di piccole democrazie che sembravano capaci di difendersi dalla crisi economica meglio di altre. Erano queste le democrazie consensuali del nord Europa, dalla Scandinavia alla Germania, dall'Olanda all'Austria. Il segreto del loro successo veniva identificato nella capacità delle parti sociali di dialogare e negoziare, i cui frutti, in tempi di ripresa, sarebbero stati ripartiti equamente fra capitale e lavoro. La *political economy* elaborò i dettagli del modello vincente di una democrazia che riesce a fronteggiare circostanze avverse che non può controllare grazie alla collaborazione fra le parti sociali. Il segreto di questa capacità di arrivare ad accordi credibili e duraturi veniva identificato nella presenza di associazioni di lavoratori e datori di lavoro solide e strutturate, la cui leadership era in grado di negoziare patti credibili e farli rispettare dalla propria base. Il *corporativismo*, o meglio, *neocorporativismo* acquistava così una connotazione assai più progressista e democratica rispetto alla sua origine fascista. I datori di lavoro si impegnavano a rinunciare, in tempi di vacche grasse, a parte dei loro profitti e a dividerli con i lavoratori anche grazie a una favorevole politica fiscale e redistributiva statale; i lavoratori si impegnavano a moderare, in tempi di vacche magre, le loro richieste salariali e ad accettare modifiche nell'organizzazione del lavoro che avrebbero fatto recuperare competitività alle imprese. Lo stato garantiva questi accordi. I paesi caratterizzati da equilibri politici ed economici più fragili, quali i paesi del sud Europa, non riuscivano ad attuare politiche simili e pagavano il prezzo assai più alto per la crisi. Gli studiosi presero spunto per ricavare una teoria volta a sintetizzare in modelli distinti sia l'organizzazione economico-sociale della produzione, sia l'organizzazione dello stato sociale. Appartengono a questa teoria, sia le teorizzazioni sui *mondi del welfare*, sia quelle sulle *varietà di capitalismi* in base alla quale economie di mercato coordinate vengono contrapposte a economie di mercato liberali. Mentre le prime sono in grado di programmare la ristrutturazione dell'economia verso produzioni più produttive grazie alla capacità dello stato di assorbire gli shock economici e accompagnare i gruppi più colpiti verso un'ordinata riconversione, le seconde riescono a fronteggiare le sfide economiche lasciando che i costi ricadano su questo o quel gruppo, grazie al fatto che la cultura politica e le relazioni sociali sono pronte ad assorbire gli shock di aggiustamento così creati.

I primi sintomi di apatia e disincanto nei confronti della politica si manifestarono negli anni Settanta quando lo studio dei partiti politici iniziò a registrare un distacco sempre più marcato degli elettori tradizionali delle organizzazioni partitiche. La teorizzazione dei *partiti pigliatutti* suggeriva che gli elettori rimanevano fedeli ai partiti di massa più per i benefici che derivano dall'essere membri che per la capacità intrinseca dei partiti di rappresentare i loro interessi. I sintomi di questo cambiamento furono *membership* partitica calante, tassi decrescenti di partecipazione attiva e indici crescenti di mobilità interpartitica. Le divisioni di classe si stavano obliterando, si parlava di eclisse e imborghesimento della classe operaia e diventava comunque sempre più difficile determinare, anche da un punto di vista teorico, chi appartenesse alla classe operaia e chi a quella capitalistica. Dopo la caduta del Muro di Berlino e la fine del comunismo, parvero poi esaurirsi anche le grandi ideologie

del Novecento e i partiti dovettero ricorrere sempre più a tecniche di marketing per vendere i loro prodotti elettorali. Robert Michels aveva teorizzato già nel 1911 la *legge ferrea dell'oligarchia* in base alla quale dirigenza, anche di partiti votati alla democrazia quale il Partito socialdemocratico tedesco, tende a distaccarsi sempre di più dall'esperienza vissuta dai membri fino ad avere più in comune con le dirigenze degli altri partiti che con la propria base. Negli anni Ottanta e Novanta questo fenomeno si diffuse non solo fra i partiti ma anche nelle associazioni sindacali. Il rapporto di rappresentanza, che in tempi di partiti di massa veniva perfezionato prima del voto in base a una conoscenza profonda del programma politico del candidato, diventava ormai una scelta fatta sulla base di un'offerta superficialmente presentata e che veniva a perfezionarsi per così dire solo al termine del mandato elettorale se il candidato dimostrava di aver saputo ben interpretare gli interessi degli elettori.

La democrazia è uno dei modi in cui le comunità governano sé stesse ed è quindi soggetta a trasformazioni legate agli inevitabili cambiamenti nell'organizzazione della convivenza sociale. Crisi periodiche delle regole e delle istituzioni che reggono queste comunità sono normali, ma non per questo esse sono innocue o indolori. La crisi della democrazia, dagli anni Ottanta in poi, si è manifestata soprattutto come apatia, disinteresse e, infine, rifiuto della politica. Se a una scadente performance istituzionale si accompagna anche uno sfrangiamento del sistema partitico e una crescente instabilità dei governi, la sensazione generalizzata è che l'instabilità politica sia la causa delle scadenti prestazioni. In un ciclo che tende ad autoalimentarsi, spostamenti di voti da un partito all'altro aumentano l'instabilità sistemica e accorciano gli orizzonti temporali delle leadership partitiche che, non più sicure di avere un consenso sufficientemente lungo per decidere e attuare le riforme necessarie a superare la crisi, tendono a rincorrere il consenso tramite misure di corto respiro e inefficaci. In queste circostanze possono verificarsi spostamenti anche massicci di voti: si può dare lo svuotamento di interi elettorati, può aumentare di molto la percentuale degli indecisi o delle schede bianche, possono infine aumentare i non votanti o le schede nulle, annullate magari da un insulto generico alla classe politica. Un fenomeno che spesso si accompagna alle crisi della democrazia, oltre alla crescente apatia, agli spostamenti repentini dei voti e all'ascesa di partiti anticostituzionali, è il *populismo*. Il *populismo* è un fenomeno vecchio, legato a un particolare concetto di rappresentanza. Leader populisti presumono di saper interpretare i bisogni e i desideri del popolo per empatia senza necessariamente servirsi di un'organizzazione di partito che capillarmente interPELLI gli elettori stessi. Il leader populista non ha un programma preciso, ma dice quello che la gente vuol sentire giocando spesso un doppio ruolo: da un lato pretende di essere *uno del popolo*, dall'altro propone soluzioni semplici per questioni anche molto complesse. È l'indeterminazione e la spregiudicatezza con cui affronta le questioni, con cui cavalca l'emozione e alletta elettorati anche molto diversi fra loro che fa di un leader un populista. A ben guardare, il tipo di rappresentanza che offre ai propri elettori è una rappresentanza fasulla. In passato, forme di populismo sono state anche indicate con il nome di *cesarismo* o *bonapartismo*. Il populismo contemporaneo comporta sicuramente l'utilizzo di mezzi di comunicazione diversi, soprattutto la televisione e i social media, senza trascurare però i bagni di folla. Il populismo però si distingue dall'*antipolitica*. L'*antipolitica* in primo luogo, è la perdita di fiducia nella capacità della politica di risolvere problemi sociali. Quindi, per certi versi, è il contrario del populismo che invece promette tutto a tutti. Il populismo, inoltre, è perlopiù associato a posizioni di destra, di conservazione dell'ordine sociale, mentre l'*antipolitica* è fenomeno tanto di destra quanto di sinistra. In secondo luogo, l'*antipolitica* è disillusione generalizzata nei confronti dei meccanismi e dei riti della politica ed è polemica contro lo Stato che ha fallito il suo compito storico di generare duraturo benessere e progresso alle classi sociali subordinate e che appare come troppo ingombrante

o troppo inefficace. L'antipolitica coincide con una esplosione dell'ambito politico e una marginalizzazione degli spazi tradizionalmente a essa dedicati. Il risultato, comunque, è lo stesso: i partiti e le istituzioni politiche tradizionali ne escono ridimensionati e svalutati proprio mentre essi riescono a occupare sempre maggiori spazi decisionali e a mantenersi in vita spartendosi un crescente supporto pubblico.

La destrutturazione del sistema politico ha indotto, non solo ad alcuni aspetti sopracitati, ma anche ad un diverso rapporto fra elettore ed eletto. Poiché la scelta del candidato non può più basarsi sulla condivisione di un programma politico e su una visione di società, la scelta finisce per incentrarsi sulla persona del candidato, sulla sua credibilità e sulla sua immagine. Il *voto personale* non è cosa nuova e segnala il tentativo da parte dei candidati di ritagliarsi un seguito politico non in quanto rappresentante di un partito politico e portatore di una certa visione di società, ma in base alle sue capacità personali di servire la propria *constituency*. Si afferma anche un tipo di partito incentrato sulla persona del leader: il *partito personale*. Il candidato pertanto sarà tentato di consultare frequentemente i sondaggi di opinione sia per scoprire le preferenze e le domande degli elettori sia per monitorare il proprio gradimento. Ecco che sondaggisti e gli esperti d'immagine e di comunicazione diventano figure imprescindibili per costruire il nuovo rapporto di rappresentanza. I candidati, liberati dalla loro dipendenza dal partito, possono passare da un partito all'altro portandosi dietro un proprio seguito elettorale e fondare il proprio partito personale. In tempi ancora più recenti, la centralità dei mass media e dei social media nel coltivare un seguito personale, diventano più importanti della sua preparazione politica o della sua dedizione all'elettorato. Nello stesso tempo, così come diventa apparentemente più semplice acquistare un seguito personale, è anche più facile perderlo in seguito a scandali, campagne negative e passi falsi di qualsiasi tipo; l'operazione che gli americani chiamano *character assassination*. Bernard Manin chiama questo nuovo tipo di democrazia, *democrazia del pubblico*, si tratta di una democrazia nella quale l'iniziativa parte all'alto, con candidati che offrono un certo tipo di rappresentanza ed elettori che la comprano, salvo poi confermare o mandare a casa l'eletto al giro successivo. È quindi una democrazia perlopiù reattiva: il rapporto di rappresentanza si completa in seguito a una serie di tentativi ed errori. La domanda politica si rivela quindi *ex post*, come reazione all'offerta politica. La conclusione piuttosto amara di Manin è che *“il governo rappresentativo rimane ciò che è stato dall'inizio, cioè un governo di élite distinte dalla massa dei cittadini dalla loro posizione sociale, stile di vita e istruzione. Ciò a cui assistiamo oggi non è altro che l'emergere di una nuova élite e il declino di un'altra”*. Di diversa opinione è invece Pierre Rosanvallon che offre una valutazione tutto sommato positiva delle trasformazioni della democrazia contemporanea. Rosanvallon parte dal presupposto che democrazia non è solo diritto di autogovernarsi, ma è anche controllo dei governanti. La sovranità dei cittadini non è solo *positiva* (essere autori delle decisioni) ma anche *negativa* (vigilare i governanti). I cittadini devono non fidarsi dei propri governanti perché solo così si possono preservare la democrazia. I meccanismi decisionali ricadono in tre categorie generali: poteri di supervisione o sorveglianza, forme di prevenzione e verifica dei giudizi e in essi si sostanzia ciò che Rosanvallon chiama *controdemocrazia*. Secondo il politologo, i cittadini hanno il diritto e il dovere di essere costantemente vigilianti e non lasciare solo ai checks and balances istituzionali il controllo dei governanti, ma che devono attivamente contribuire a esercitare questo controllo democratico. Spetta quindi ai cittadini stessi esprimere questa sfiducia anche per via extracostituzionale, contribuendo a formare l'opinione pubblica, sostenendo il giornalismo investigativo, intraprendendo attività di denuncia, manifestando, esercitando pressione affinché alcune questioni non vengano tralasciate, richiedendo dai governanti comportamenti eticamente ineccepibili, e così via. Sovranità positiva e

negativa si trovano in un rapporto di perenne tensione fra loro e vi è anche il rischio che le attività di controllo, vigilanza e denuncia arrivino a paralizzare l'azione governativa. Se questo è un rischio reale, ben più reale è il rischio che i governanti approfittino della loro posizione speciale per tradire la fiducia loro accordata. Rosanvallon insiste in particolare su tre punti. Il primo è che il meccanismo elettorale da solo non basta a controllare i governanti; il secondo è che i meccanismi istituzionali (diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, divisione dei poteri) non bastano a garantire la democrazia da tentativi di deviazione e deragliamento; il terzo è che la concezione giacobina della nazione come entità unitaria e indivisibile tende a scoraggiare i cittadini dall'esercizio della loro sovranità negativa perché non riesce a capire come il popolo possa esprimere una volontà generale, e, nello stesso tempo, opporsi a essa. Se la partecipazione elettorale è calata e, la disaffezione alla politica è aumentata, sono però emerse altre forme di partecipazione che è forse difficile classificare come immediatamente politiche ma che ciononostante fanno bene alla democrazia. È questo l'ampio mondo della mobilitazione sociale in favore dei grandi problemi mondiali. La partecipazione politica, in altri termini, non si misura solo in termini di partecipazione ai riti canonici della politica o alle grandi questioni sociali, ma anche come partecipazione alla mobilitazione in favore o contro questioni pratiche nella vita di tutti i giorni. L'importanza di queste forme di partecipazione è recentemente tornata alla ribalta in seguito alla rinnovata attenzione rivolta al *capitale sociale*. In seguito a uno studio sul capitale sociale condotto da Putnam, Leonardi e Nanetti nelle regioni italiane, la tematica del capitale sociale, presente da molto tempo nella sociologia politica è entrata prepotentemente anche nella riflessione politologica. La tesi di Putnam, in particolare, è che la partecipazione politica è conseguenza della presenza di rapporti di reciprocità e fiducia interpersonale diffusi (sinteticamente indicati come *civiness*, cioè *civismo*) che si sviluppano in realtà facendo altre attività spesso non direttamente collegate alla politica. Insomma, essere disposti a utilizzare il proprio tempo per attività che non portano necessariamente benefici immediati e personali, segnala, e nello stesso tempo fa crescere un senso di forte collegamento sociale con gli altri membri della comunità. La partecipazione politica è strettamente legata alla mobilitazione sociale. Il fenomeno dei movimenti di *Nimby*, acronimo che sta per *not in my back yard*, ovvero non nel mio cortile dietro casa, si riferisce per lo più a movimenti che si oppongono alla realizzazione di opere pubbliche in un determinato territorio per motivi per lo più ambientali. È in realtà molto raro che queste mobilitazioni abbiano successo, che cioè riescano a fermare o modificare la realizzazione di un'opera pubblica già decisa. Si registrano però anche sempre più numerosi esempi di consultazioni cittadine prima che le decisioni vengano prese. Le amministrazioni soprattutto locali sembrano aver capito che è meglio consultare i cittadini prima di prendere le decisioni invece di gestire la protesta dopo che esse sono state prese. Queste consultazioni, che pur appartengono alla categoria della democrazia diretta, si differenziano dai referendum popolari organizzati a livello nazionale per alcuni aspetti. Si tratta generalmente di consultazioni propositive, di decisioni molto puntuali, che concernono magari solo i cittadini di un determinato comune. Ciononostante, l'utilizzo crescente di queste consultazioni segnala lo spostamento da un modello tipo *DAD* (decido, annuncio, difendo) a un modello maggiormente partecipativo, definita appunto *democrazia associativa e partecipativa*. Ulteriore evoluzione, della democrazia partecipativa è la *democrazia deliberativa*. Con questa espressione si indicano delle modalità particolare di consultazione strutturate in modo da assicurare che ai processi deliberativi partecipino cittadini estratti da tutti i gruppi sociali presenti sul territorio al fine di assicurare il più ampio ventaglio di opinioni presenti. L'idea è che affinché vi sia vera democrazia tutte le opinioni e tutte le preferenze di policy debbano essere accuratamente registrate. Alla base sta la convinzione, elaborata originariamente da Habermas che democrazia non significa solo contare i voti o

semplicemente registrare l'intensità delle preferenze dei gruppi che più e meglio sanno organizzarsi, ma significa registrare le preferenze di tutti i cittadini perché tutti possono contribuire buoni argomenti al dibattito e perché tutti hanno uguale valore morale. L'obiettivo è arrivare a decisioni condivise che, secondo Habermas, è possibile raggiungere purché tutti i partecipanti si attengano ad alcune regole, quali la buona argomentazione, non nascondendo informazioni rilevanti. Infatti, la deliberazione, nell'accezione inglese di *deliberation*, non indica la decisione finale, ma il processo che porta alla decisione.

Anche Urbinati, ripercorrendo la genealogia del concetto di democrazia rappresentativa rinviene in essa due aspetti ugualmente fondamentali: il diritto all'uguale espressione della volontà e il diritto all'uguale espressione del giudizio. Fanno parte di quest'ultima componente due attività: un *fare positivo*, cioè attivare e proporre, e un *fare negativo*, cioè ricevere e sorvegliare. Urbinati ritiene che sia stata data troppo importanza all'espressione della volontà e che si sia quindi concepita la rappresentanza come delega da un principale (il popolo) a degli agenti (i rappresentanti e i membri del governo), mentre rimane relativamente in ombra l'espressione del giudizio, sia nella sua manifestazione positiva che negativa. Se il rapporto fra popolo e governanti fosse davvero quello di un principale con il suo agente, allora non si darebbero che due possibilità. La prima è che il principale dia istruzioni molto precise all'agente e così facendo lo trasformi in un semplice delegato. In questo caso, il controllo del principale sull'agente è esplicitato *ex ante* e l'eventuale deviazione dell'agente dalla volontà del principale è perseguibile legalmente quale rottura del contratto di delega. La seconda è che l'agente, una volta autorizzato dal principale, ne faccia gli interessi nel modo in cui ritiene più opportuno senza più consultare il principale e, così facendo, si trasformi in un fiduciario. In questo caso, l'unico modo in cui il principale può controllare l'agente è *ex post*, non rinnovandogli la delega alla scadenza del contratto. Per Urbinati, il rapporto fra rappresentato e rappresentante non è equiparabile semplicemente al rapporto fra principale e agente: l'elettore non delimita a priori l'operato del candidato ma non gli dà nemmeno carta bianca. Dalla fine degli anni Novanta circa, i cambiamenti nella domanda e nell'offerta politica esaminati sopra hanno stimolato un'ampia riflessione teorica sulla rappresentanza. I tre termini di *governo rappresentativo*, *democrazia rappresentativa* e *rappresentanza* non sono sinonimi.

- Per *governo rappresentativo* si intende quel tipo di governo parlamentare che basa la propria legittimità sul fatto di riflettere, nella propria composizione e nelle proprie scelte di policy, le indicazioni dell'elettorato. In questo senso, un governo di tecnici, non sarebbe un governo rappresentativo.
- *Democrazia rappresentativa* è concetto più ampio poiché indica un modello di democrazia che si differenzia da altri modelli di democrazia per il fatto di basare la propria legittimità sul rapporto di rappresentanza che si esprime soprattutto, ma non solo, nel momento elettorale
- Con il termine *rappresentanza* si indica infine il rapporto fra rappresentato e rappresentante su cui si basano sia la democrazia rappresentativa che il governo rappresentativo. Rappresentanza e rappresentatività in una democrazia sono assicurati non solo dal rapporto di rappresentanza stesso, ma anche da una serie di altre garanzie politiche, diritti fondamentali e meccanismi istituzionali che caratterizzano un sistema politico democratico.

Hanna Pitkin che nel suo trattato ormai classico sulla rappresentanza del 1967 conduce un'analisi lessicografica del rapporto di rappresentanza. Inizia con l'esaminare nozioni formalistiche di rappresentanza quali rappresentanza come autorizzazione e rappresentanza come *accountability*; contrasta una nozione di rappresentanza come *stare al posto di* con quella di *agire per conto di*; esplora in contrasto già individuato da Burke tra la figura del delegato e quella del fiduciario. Per

Pitkin “*rappresentare significa agire nell’interesse dei rappresentati in modo da rispondere a loro. Il rappresentante deve agire in maniera indipendente; le sue azioni devono comportare discrezionalità e giudizio; deve essere il rappresentante ad agire. Anche il rappresentato deve essere capace di azione e di giudizio indipendenti, non deve essere solo accudito. E, nonostante possa insorgere un conflitto fra il rappresentante e il rappresentato circa ciò che c’è da fare, questo conflitto normalmente non deve esistere. Il rappresentante deve agire in modo che tale conflitto non sussista e, nel caso in cui emerga, è necessaria una spiegazione. Il rappresentante non può trovarsi sistematicamente in contrasto con i desideri dei propri rappresentati, se non per tutelare i loro interessi, e comunque è tenuto a spiegare perché i loro desideri non sono compatibili con i loro interessi*”. Questo potenziale conflitto fra rappresentanti e rappresentati deve essere risolto attraverso una comune deliberazione, ma se ciò non dovesse accadere, allora il rapporto di rappresentanza si spezzerebbe. Anche Jane Mansbridge ha contribuito a rilanciare la riflessione sulla rappresentanza chiedendosi quali condizioni possano assicurare che i rappresentanti davvero cerchino di rappresentare le preferenze degli elettori e non finiscano invece per occuparsi dei propri interessi. Mansbridge distingue quattro tipi di rappresentanza:

- La *rappresentanza promissoria* è quella caratteristica del rapporto principale-agente: l’agente promette di agire al meglio delle proprie capacità per promuovere gli interessi del principale, e questo potrà verificare se così è stato solo al termine del rapporto di rappresentanza.
- Vi è poi una *rappresentanza anticipatoria* che mette in maggiore luce un aspetto che tuttavia esiste anche nella rappresentanza promissoria. L’agente, sapendo che la punizione per un cattivo servizio sarà la mancata riconferma del mandato, cercherà di agire in modo da conquistare di nuovo il favore degli elettori. Di quali elettori si tratti, però, non è definito: infatti basta che un rappresentante accontenti degli elettori perché venga riconfermato.
- Un altro tipo è chiamato *rappresentanza giroscopica* perché, come un giroscopio che ruota attorno al proprio asse, il rappresentante trae da sé stesso le idee e le visioni del mondo che finirà con il rappresentare. All’elettore non rimane che osservare i convincimenti del candidato e votarlo nel caso in cui queste idee e visioni siano anche le sue.
- Vi è infine una *rappresentanza surrogata*, cioè la rappresentanza offerta dal rappresentante di un altro distretto e che quindi non si ha la possibilità di votare ma che in qualche modo porta avanti le idee e visioni del mondo dell’elettore.

Nessun tipo di rappresentanza garantisce che il rappresentante agirà effettivamente in consonanza con le idee e gli interessi degli rappresentati. A scardinare completamente il concetto che il rapporto di rappresentanza sia in qualche modo un contratto è Saward che fornisce ciò che potremmo chiamare una versione costruttivista della rappresentanza, che infatti egli indica con l’espressione *pretesa di rappresentanza*. Secondo Saward il rapporto di rappresentanza è molto più complesso e coinvolge potenzialmente cinque attori: un attore (*claim-maker*) che indica un soggetto (*subject*) che sta al posto di un oggetto (*object*) che si rapporta a un referente (*referent*) ed è offerto ad un pubblico (*audience*). Il rapporto si semplifica se *claim-maker* e soggetto, da un lato, e oggetto e referente, dall’altro, coincidono. Normalmente un candidato offre sé stesso (attore e soggetto) come rappresentante degli interessi di un elettorato (oggetto e referente) in un’assemblea rappresentativa (pubblico). Ma potrebbe anche darsi che un intellettuale (*claim-maker*) indichi un’organizzazione non governativa (soggetto) come rappresentante degli interessi dei rifugiati (oggetto) a dei funzionari governativi (referenti) in una conferenza sull’immigrazione clandestina (audience). Insomma, nella teorizzazione di Saward, si vede come la rappresentanza avviene in molti modi e anche al di fuori di istituzioni della democrazia rappresentativa.

Una direzione in cui si è mossa la riflessione sulla rappresentanza, specie in epoca di allentati rapporti fra base e leadership dei partiti politici, è quella dell'*accountability*. L'*accountability* però è tanto più difficile da asseverare quanto più complesso è il governo della società. La letteratura ha provveduto a distinguere diversi tipi di *accountability*, tutte intese come forme di responsabilità o meglio di rendicontabilità di chi detiene cariche di governo e non solo. Quanto si è detto in precedenza, con riguardo ai rapporti tra elettori ed eletti, investe nello specifico la cosiddetta *accountability verticale*, ma come si è detto per svariate ragioni questo tipo di controllo diretto da parte degli elettori si presenta oggi piuttosto indebolito. Da qui l'esigenza di corroborare i meccanismi di controllo delle autorità attraverso quella che viene chiamata *accountability orizzontale*, nel senso che sono altre istituzioni a limitare e vagliare i comportamenti di chi ricopre cariche pubbliche di governo. Nelle società avanzate e pluraliste un ruolo centrale per quanto ambiguo tra le istituzioni di controllo del potere è riservato ai mass media e all'opinione pubblica, ma anche alle associazioni e agli stessi gruppi di interesse, per questo si parla di *accountability sociale*. In tutti questi ambiti il dibattito internazionale ha condotto allo sviluppo di un campo di studio con valenza prescrittiva non ancora pienamente consolidato noto come qualità della democrazia che vede proprio l'*accountability* al centro del funzionamento delle democrazie rappresentative. Bovens definisce l'*accountability* come una relazione fra un attore e un pubblico, in base al quale l'attore ha l'obbligo di spiegare e giustificare la propria condotta, il pubblico può fare delle domande e dare un giudizio, e l'attore può dover subire delle conseguenze.

Non è possibile attribuire in maniera univoca a nessun agente le decisioni politiche prese a livello comunitario e molti agenti non sono stati scelti dai cittadini. Nonostante, come si è visto, è ancora questa la strada più battuta della maggior parte degli studiosi di Unione Europea, altri studiosi si stanno interrogando se la base della legittimità dell'Unione non debba essere rinvenuta altrove. Tre concetti sono stati avanzati come alternativi a quello di legittimità democratica:

- Il primo è il concetto di *tolleranza*. L'Unione Europea e le decisioni che da essa emanano non dovrebbero essere giudicate in base a quanto da vicino riflettono le preferenze di questi o quei cittadini, ma se consentono a tutti i cittadini europei di ritrovarsi in esse.
- Il secondo concetto che potrebbe sostituire quello di democrazia è quello di *giustizia*. La libertà e l'uguaglianza dei cittadini che sono alla base della democrazia possono essere interpretati anche come il diritto a richiedere giustificazioni sia per le decisioni prese che per quelle non prese.
- Infine il concetto di *non-dominio* che in realtà assume entrambi i precedenti. Democrazia è partecipare alle decisioni che determinano il proprio destino, quindi è assenza di imperio e di dominio. Il concetto di *non-dominio*, quindi, invita a estendere la considerazione di ricadute negative e positiva al di fuori dei propri confini e almeno dei confini di tutta l'Unione. Nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri, ma più in generale nei confronti degli Stati terzi, esistono doveri di tolleranza e giustificazione ma ancor di più di *non-dominio*.

