

mario stoppino

CHE IL LIBRO SCIENTIFICO NUOVA  
PRIMA

La scienza è un modo di pensare che si è sviluppato nel corso della storia. È un modo di pensare che si è sviluppato nel corso della storia. È un modo di pensare che si è sviluppato nel corso della storia.

# potere e teoria politica

Terza edizione riveduta e accresciuta



giuffrè editore

9 **Potere politico**

9.1. Introduzione

Nell'ultimo capitolo siamo pervenuti alla determinazione di che cosa sia la « politica », intesa come una prassi specifica di azioni e di relazioni sociali. Nell'elaborazione di tale definizione, abbiamo introdotto la fondamentale distinzione tra le due forme generali che la politica può assumere: a seconda che si concreti in arene politiche « naturali » ovvero in arene politiche dotate di istituzioni di governo (o arene « monetarie »). Da qui in poi, per la parte restante della trattazione, ci occuperemo soltanto di questa seconda forma generale di politica: la politica entro arene dotate di governo.

Poiché « governo » è, in modo immediatamente evidente, una nozione potestativa: ossia una nozione che designa attività e/o istituzioni che incorporano un potere, e anzi generalmente un potere stabilizzato o istituzionalizzato di portata centrale nelle arene politiche « monetarie »; sembra per conseguenza opportuno individuare nel potere di governo il potere « politico » per eccellenza. Così facendo ci conformiamo, del resto, con l'uso linguistico di gran lunga più diffuso dell'espressione « potere politico », tanto nel linguaggio comune quanto in quello tecnico.

Non dobbiamo tuttavia dimenticare, in questo contesto, uno degli insegnamenti più importanti dell'« approccio del potere » in scienza politica. In effetti, dopo l'opera di Harold D. Lasswell, non è più possibile trascurare il fatto che intorno al potere politico (o di governo) operano sempre altri poteri sociali (economici, simbolici, intellettuali e anche coercitivi, allorché le risorse di violenza non siano monopolizzate dal governo), che sono talora di efficacia non minore dello stesso governo, e che intrattengono con quest'ultimo importanti relazioni di influenza, di pressione, insomma di potere,

ora più o meno unidirezionali e ora più o meno scambievoli e reciproci. Dovremo perciò definire con chiarezza, oltre al potere « politico » in senso stretto, anche le forme più ricorrenti di quelli che chiameremo poteri « politicamente rilevanti ».

D'altra parte, una posizione come quella tratteggiata qui sopra, mentre accetta quel che c'è di buono nell' « approccio del potere » tradizionale, ne rifiuta invece il vizio principale. Quello, alla Laswell, di identificare la politica nel potere *tout court*, purché dotato di sanzioni « gravi », lasciando così indistinto il potere di governo in una notte « dove tutte le vacche sono nere » (1). O quello, alla Jouvenel o alla Eckstein, di identificare la politica, ora indirettamente (Jouvenel) ora direttamente e in modo esplicito (Eckstein), nel potere di guida di qualsivoglia gruppo sociale (politico o non) dotato di qualche gerarchia di organizzazione, in base alla « legge dell'esclusione conservatrice »; o, per dire la stessa cosa con altre parole, in ogni forma di governo in un senso generalissimo, che include qualsivoglia « governo privato » (2).

Il primo passo del nostro percorso ulteriore è dunque quello di definire con chiarezza il potere di « governo » in senso stretto, ossia il « potere politico ». Non procederemo, tuttavia, ricavando immediatamente tale definizione dall'analisi della produzione politica nelle arene dotate di governo, che è stata condotta nel capitolo precedente (3); ma menzioneremo dapprima le principali definizioni del potere politico, che sono state proposte nell'ambito della teoria politica (empirica o anche filosofica), per poi sottoporle a critica serrata, e confrontarle con la nostra definizione. Difatti, formulare una definizione solida e convincente in questa materia è cosa tutt'altro che facile. E non mancano nemmeno autori di rilievo, che identificano il « potere politico » in qualcosa di *diverso* dal potere di governo. Per rendersene conto, basterà elencare, qui di seguito, tre tentativi di definizione del potere politico, che sono stati fatti in Italia qualche decennio fa da tre importanti cultori degli studi politici.

Il primo è quello compiuto da Bruno Leoni, secondo il quale « il potere politico è precisamente la possibilità di ottenere rispetto, tutela o garanzia dell'integrità e dell'uso di beni che ogni individuo

(1) Vedi il precedente capitolo 7 (sezione 7.1).

(2) Vedi il precedente capitolo 7 (sezioni 7.3 e 7.4).

(3) Vedi il precedente capitolo 8 (sezione 8.5).

considera fondamentali e indispensabili alla propria esistenza: la vita, la possibilità di creare una famiglia e di preservare la vita dei suoi membri, e così via ». Il secondo è quello fatto da Norberto Bobbio, che ritiene che il potere politico « è sempre collegato in ultima istanza all'uso della forza (è quel che si dice, per l'appunto, potere coattivo) », ed è inoltre: « 1) un potere che si esercita su di un gruppo abbastanza numeroso di persone; 2) ha per scopo di mantenere nel gruppo un minimo di ordine; 3) tende ad essere esclusivo, cioè a eliminare o a subordinare tutte le altre situazioni di potere ». Il terzo tentativo, infine, è quello compiuto da Mario Albertini, secondo il quale nel contesto politico il potere si definisce come « potere cercato per se stesso », e « il potere cercato per se stesso è il carattere essenziale della vita politica » (4). Come si può rilevare immediatamente, sono tre definizioni completamente diverse. Si tratta quasi di un caso estremo. Tuttavia queste tre nozioni, considerate dal punto di vista dei particolari fenomeni che mettono in luce, possono essere utilizzate con profitto — nell'ambito di una teoria empirica — per individuare aspetti di grande rilievo della vita politica; anche se non possono essere tutte accettate come definizioni del potere politico. In particolare, ritengo che la definizione di Leoni permetta di individuare, non il potere politico, ma un potere politicamente rilevante di grande importanza (5); che la definizione di Albertini, mentre non basta a identificare il potere politico, possa contribuire alla individuazione del carattere peculiare dell'attività degli « uomini politici », e in particolare dell'« autonomia », rispetto ad eventuali fini ulteriori, della lotta o competizione per il potere nella quale essi sono impegnati (6); e che soltanto quella di Bobbio

(4) BRUNO LEONI, *Diritto e politica*, « Rivista internazionale di filosofia del diritto », 1961, ora ristampato in *Scritti di scienza politica e teoria del diritto*, Milano, Giuffrè, 1980, p. 218; NORBERTO BOBBIO, *Sulla definizione di potere*, « Tempi Moderni », nuova serie, n. 16-7 (gennaio-giugno 1964), p. 74; MARIO ALBERTINI, voce *Politica* del *Grande Dizionario Enciclopedico della UTET*, poi ristampata in *La politica e altri saggi*, cit., p. 9.

(5) Cfr. l'analisi dei « poteri minimi politicamente rilevanti » che si trova nel prossimo capitolo, dedicato alla *struttura politica*.

(6) Alla « lotta per il potere » ho già accennato nel capitolo 8 (sezione 8.3). Tornerò a prendere in considerazione l'impostazione di Albertini nel capitolo 11, quando tratterò più estesamente della lotta o competizione per il potere, come componente essenziale del *processo politico*.



si riferisca direttamente a ciò che possiamo chiamare, in conformità con gli usi linguistici prevalenti, potere politico.

### 9.2. Tentativi di definire il potere politico

Come abbiamo detto, quando si parla, sia nel linguaggio comune sia nel linguaggio tecnico, di « potere politico », ci si riferisce, nella stragrande maggioranza dei casi, al potere di governo: che è appunto quel particolare tipo di potere che assume un'importanza primaria e centrale nel dominio della politica entro le arene che abbiamo chiamato « monetarie ». Quando si parla dei gruppi che lottano per conquistare il « potere politico », o di quelli che cercano di influenzarlo, o quando si distingue, per esempio, tra « potere politico » e « potere economico », l'espressione « potere politico » designa quasi invariabilmente il potere di governo. Non credo che si possa trascurare questa indicazione, che corrisponde alla centralità del potere di governo in tutte le società politiche sviluppate. La definizione del potere politico deve identificare con chiarezza quello che finora abbiamo chiamato, per indicare sia pure grossolanamente una certa esperienza comune, potere di governo (7). Del resto, quasi tutte le definizioni del potere politico che sono state avanzate finora si sono poste precisamente su questa strada (8).

(7) La parola « governo » può essere impiegata, oltre che nel suo significato specificamente politico, anche in un senso generico, che indica la funzione di direzione di qualsivoglia gruppo od organizzazione. In questo capitolo, ove non venga precisato altrimenti (per es., con l'accoppiamento con l'aggettivo « privato »), la parola è usata sempre nel suo significato politico.

(8) Tra gli autori che identificano il potere politico con il potere di governo si possono citare, a titolo esemplificativo, H. LASKI, *A Grammar of Politics*, London, Allen and Unwin, 1925, p. 295; K. LOEWENSTEIN, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, University of Chicago Press, 1957. Considerano il governo l'aspetto centrale della politica, tra i molti altri, i seguenti autori: A. G. DEWEY, *On Methods in the Study of Politics*, « Political Science Quarterly », 1923, p. 658; J. G. MARCH, *An Introduction to the Theory and Measurement of Influence*, loc. cit., p. 451; A. BRECHT, *Political Theory: The Foundations of Twentieth-Century Political Thought*, Princeton, Princeton University Press, 1959, p. 563; C. HYNEMAN, *The Study of Politics: The Present State of American Political Science*, Urbana, Ill., University of Illinois Press, 1959. Un esempio dell'uso generalissimo dell'espressione « potere politico » per indicare il potere di governo si può trovare in CLUB JEAN MOULIN, *Lo Stato e il cittadino*, trad. it., Milano, Ed. di Comunità, 1963, p. 285.

Del potere politico, inteso come potere di governo, sono state proposte molte definizioni. E, circa i caratteri che permetterebbero l'identificazione di questo tipo di potere, in quanto distinto dal potere genericamente inteso, le opinioni sono talora assai diverse. Pertanto, la maniera più semplice per avvicinarsi a una definizione del potere politico così inteso è quella di vagliare i tentativi che sono stati fatti finora in questa direzione. Cominciamo perciò con l'esaminare i modi principali nei quali si è cercato di definire il potere politico.

Un primo modo di definire il potere politico è quello di identificarlo sulla base della considerazione della particolare pluralità di uomini su cui esso viene esercitato o a cui si riferisce. Naturalmente, il potere politico, come ha scritto Bobbio, « si esercita su di un gruppo abbastanza numeroso di persone ». Ma questo è un carattere che è comune a molti altri tipi di potere. Più specificamente, si è detto, per esempio, che il potere politico si dirige alla società nella sua interezza, o che esso « imprime un orientamento all'insieme del corpo sociale » (9). Secondo questo punto di vista la differenza tra potere politico e altri tipi di potere consisterebbe in ciò: il primo viene esercitato su tutti i membri della società, mentre i secondi sono esercitati soltanto su alcuni. Ora, è senza dubbio un aspetto importante del potere di governo il fatto che i comandi e le direttive dei suoi detentori si rivolgono — o possono rivolgersi — a tutti i membri della società (politica), mentre vi sono di regola altri tipi di potere che si rivolgono soltanto ad alcuni di essi. Ma questo non basta a contraddistinguere il potere politico. In primo luogo, il carattere sopra menzionato è comune a qualsiasi potere esercitato su

Riferimenti più antichi possono essere fatti, per esempio, a G. NAUDÉ, *Considérations politiques sur les coups d'Etat*, 1639, trad. it., Torino, Boringhieri, 1958, p. 171, e a V. CONSIDÉRANT, *Manifeste de la Démocratie au XIX<sup>e</sup> siècle* (1843), citato da G. BOUTHOUILL, *L'art de la politique*, Paris, Seghers, 1962, p. 448. Talora il potere politico, inteso come potere di governo, viene indicato, specialmente da autori francesi (BURDEAU, de JOUVENEL, POSE, ecc.), con la semplice parola « Potere » con la *p* maiuscola. Tra coloro che rifiutano l'identificazione potere politico = potere di governo ricordiamo F. E. OPPENHEIM, *Dimensions of Freedom*, cit., pp. 98-9. Va però osservato che l'esigenza che sta alla base di quest'ultima posizione — cioè quella di tener conto dei poteri che influiscono sul governo — viene soddisfatta, e con una terminologia più accettabile, anche dalla nostra distinzione tra « potere politico » e « poteri politicamente rilevanti ».

(9) GASTON BOUTHOUILL, *L'art de la politique*, cit., p. 25.



un gruppo avente qualche organizzazione. Ogni potere di questo tipo si dirige, o può dirigersi, verso tutti i membri del gruppo, mentre possono esservi altri poteri che si dirigono solo verso alcuni. Il potere di una chiesa imprime un orientamento all'insieme del corpo sociale formato dai fedeli, mentre altri tipi di potere, incluso un dato potere politico, possono implicare solo alcuni di essi. In effetti, la definizione qui discussa comporta un implicito riferimento alla società « politica », anche se tale riferimento viene nascosto dall'espressione generica « società » o « corpo sociale ». Ma non tutte le società sono politiche (10); e il problema diventerà allora quello di stabilire i caratteri distintivi della società « politica » (11).

Una definizione del potere politico sulla base della considerazione della particolare pluralità di individui a cui esso si riferisce è anche quella secondo la quale il potere politico viene esercitato su una società globale. Il Lapierre, ad esempio, ha scritto che « il potere politico è la specie del potere sociale proprio alle società civili », e che « una società civile è una società globale » (12). Questa definizione sembra ovviare alla prima obiezione che abbiamo mosso a quella precedente. Ma la nozione di società « globale » è tutt'altro che evidente. Dire che la società globale è « una totalità, differenziata, composta di una moltitudine di gruppi in rapporti (positivi o negativi) gli uni con gli altri » (13), non ci permette di individuare

(10) Ho mosso per la prima volta questa critica, alle definizioni del potere politico che si fondano sulla « società », fin dal 1968 (in *Potere politico e Stato*, cit.). Oggi, che il concetto di « società » creato dalla sociologia classica non sia che « una denominazione culturale per indicare lo stato nazionale » (A. TOURAINE, *Lo stato post-nazionale*, in *La legittimazione del potere*, a cura di A. CARBONARO, Milano, Angeli, 1986, p. 27), ossia la società « politica » moderna, è diventata un'acquisizione abbastanza diffusa, a partire probabilmente dal lavoro di A. GIDDENS, *The Nation-State and Violence*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.

(11) D'altra parte, vi potrebbe essere anche una seconda ragione che rende insufficiente la suddetta definizione del potere politico. Ed è che anche altri tipi di potere possono dirigersi verso tutti i membri di una società (politica). È il caso, ad esempio, del potere religioso in una società politica i cui membri professino una stessa religione.

(12) *Le pouvoir politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1959<sup>2</sup>, p. 54 e p. 49. Punti di vista analoghi sono quelli di E. DUPRÉL (*Sociologie générale*, Paris, Presses Universitaires de France, 1948) e di J. HAESAERT (*Traité de sociologie générale*, Bruxelles, Erasme, 1957).

(13) J.W. LAPIERRE, *Le pouvoir politique*, cit., p. 49. Spesso il concetto di « società globale », adottato al fine di individuare la società « politica », a parte le

con chiarezza un tipo specifico di gruppo umano. La verità è che l'idea di società globale, società che conterrebbe in sé le società particolari, quando non è un'idea mitica, può essere riferita a diverse situazioni sociali, come una città, una regione, una società politicamente organizzata, nonché un insieme di società politicamente organizzate. La globalità di un gruppo, rispetto ad altri gruppi, è un concetto relativo, e come tale non può mettere in luce in modo univoco un solo tipo di gruppo. Se mai, si può affermare che, normalmente, la pluralità di uomini a cui il potere politico si riferisce è un raggruppamento umano in cui, entro certi limiti almeno, vengono elaborate tutte le risorse materiali e soddisfatte tutte le esigenze spirituali indispensabili per la sopravvivenza della vita sociale (14). Ritengo che questa indicazione, per quanto generica, non sia priva di importanza. Essa, tuttavia, non è sufficiente per individuare il potere politico. Anzitutto, perché il raggruppamento umano sopra indicato può essere riferito non solo a una società politicamente organizzata ma anche a una regione, cioè a un sottoinsieme di una società politicamente organizzata, ed altresì a un insieme di società politicamente organizzate (15).

Pertanto, il potere politico non può essere definito in modo soddisfacente col solo riferimento al tipo di pluralità di uomini su cui viene esercitato: occorre individuare la sua nota caratteristica in qualcosa di diverso. Dal momento che su una pluralità di uomini, che vivono insieme e intraprendono la soddisfazione di tutti i requisiti essenziali della vita sociale, possono essere esercitati tanto il potere politico quanto altri tipi di potere, si potrebbe credere che la nota caratteristica del potere politico vada ricercata nella particolare sfera di attività alla quale esso si riferisce. Anche questa

sue insufficienze, comporta un riferimento implicito all'azione del potere politico, e non potrebbe quindi servire per definire quest'ultima nozione. Si veda, per es., J. HAESAERT, *La science politique: une mise au point*, « Bulletin de la classe des lettres et de sciences morales et politiques » (Accadémie royale du Belgique), 1957, n. 8-9, specialmente p. 363.

(14) In modo parzialmente simile D. EASTON definisce la nozione di « società » in relazione alla sua concezione della politica come « distribuzione autoritativa di valori per una società » (*Il sistema politico*, cit., p. 120).

(15) Inoltre, rimane sempre il fatto che — come ho già rilevato a proposito della definizione critica in precedenza — su un tale raggruppamento umano, anche quando si tratta di una società politica, possono essere esercitati non soltanto il potere politico, ma anche altri tipi di potere, come quello religioso.

strada, tuttavia, che pure qualche volta è stata seguita, risulta sterile. Di fatto, la sfera di attività a cui il potere politico si riferisce può allargarsi o restringersi, e comunque si modifica in modo rilevantisimo a seconda delle diverse situazioni storiche. Come ha scritto Weber, parlando del « gruppo politico » e dello stato, « non c'è quasi nessun compito che un gruppo politico non si sia arrogato, in un luogo o in un altro; d'altra parte non c'è neppure alcun compito del quale si possa dire che esso è stato sempre ed esclusivamente proprio di quei gruppi che si designano come politici — e oggi come stati — » (16). In realtà, le definizioni del potere politico sulla base di una sfera di attività a cui esso si riferirebbe invariabilmente non trovano riscontro nell'osservazione dei fatti, e finiscono sempre per essere definizioni valutative e non descrittive. In particolare, quello di stabilire e delimitare una volta per tutte quali siano le sfere d'azione specifiche del governo è un atteggiamento tipico delle ideologie conservatrici (17).

Anche l'adozione di un altro criterio, che è stato spesso impiegato per identificare il potere politico e che è del resto connesso con quello che abbiamo appena menzionato — il criterio che individua il potere politico con riferimento al fine per il quale esso viene esercitato —, conduce in genere a definizioni valutative. Ciò risulta in modo evidente per quella che, tra le definizioni di questo tipo, è la più tradizionale e la più seguita, specialmente nel campo della filosofia politica: la definizione del potere politico come potere il cui scopo è il perseguimento del « bene comune ». Si tratta di un punto di vista molto diffuso, e che risale a importanti correnti della filosofia politica classica. Ci limitiamo a richiamare qui due formulazioni abbastanza recenti di questa concezione: quella di padre

(16) MAX WEBER, *Economia e società*, cit., II, pp. 691-2.

(17) Cfr. J.W. LAPIERRE, *op. cit.*, p. 71. Talora, proprio per l'impossibilità di rintracciare una specifica sfera di attività propria al potere di governo, si dice che il potere politico, o la società politica, non ha fini « particolari » ma « generali », cioè tali che l'azione di governo possa soddisfare a tutti gli interessi che possono o potranno essere considerati importanti per la perpetuazione del corpo sociale e della coesistenza nel suo seno. In questa prospettiva, il DE STEFANO ha scritto che « il potere politico è il potere di un uomo o di un gruppo di uomini sopra una comunità organizzata per la convivenza in genere » (*Il problema del potere*, Milano, Giuffrè, 1962, p.154). Ma, in senso sociologico, anche altri raggruppamenti umani, oltre alla società politica, possono dirsi a « fini generali ». Un caso tipico, almeno in molte società, è quello della famiglia.

Santilli, secondo la quale il potere politico è « una facoltà morale direttiva delle azioni della moltitudine verso un fine determinato, che è il *bonum commune* »; e quella di Georges Burdeau, secondo la quale il potere politico è « una forza al servizio di un'idea », cioè una forza « destinata a condurre il gruppo nella ricerca del Bene comune » (18). Ora, a parte il fatto che di bene comune si potrebbe parlare a rigore non solo con riferimento alla società politica ma anche in relazione a qualsiasi altro gruppo avente qualche organizzazione, la nozione di « bene comune » di per sé dice poco o nulla, e, una volta precisata in un modo o in un altro, rimanda sempre a una certa scala di valori. Pertanto, la definizione qui discussa non si riferisce allo scopo o agli scopi che i detentori del potere politico perseguono di fatto, ma allo scopo o agli scopi che, in base all'una o all'altra concezione del « bene comune », essi dovrebbero perseguire (19).

L'unica asserzione che, riguardo ai fini del potere politico, può essere accettata sul piano descrittivo è che esso, come ha scritto Bobbio, « ha per scopo di mantenere nel gruppo un minimo di ordine », intendendo per ordine « coesistenza pacifica ». Il termine « ordine » infatti, specialmente nel dominio della politica, tende a trascinare con sé quasi inevitabilmente delle connotazioni di valore. E, dal punto di vista dell'apprezzamento valutativo, l'« ordine stabilito », come ha affermato Emmanuel Mounier, può essere un « disordine stabilito » (20). Limitiamoci perciò ad asserire che il potere politico ha per scopo di mantenere nel seno del gruppo un minimo — storicamente variabile — di coesistenza pacifica. La salvaguardia di tale coesistenza può non riguardare tutti i membri del gruppo (21); e la sua efficacia non essere uguale per tutti. Ma, in

(18) REGINALDO SANTILLI, O.P., *Il potere politico*, Firenze, « Vita Sociale », 1963, p. 38; GEORGES BURDEAU, *Traité de Science Politique*, I, *Le pouvoir politique*, Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1949, p. 216. Il Burdeau definisce nel modo indicato il « Potere », ma intende parlare del potere politico.

(19) A. PASSERIN D'ENTREVES ha scritto che « quello che il "diritto naturale" ha rappresentato per la teoria del diritto, il "bene comune" rappresenta per la dottrina dello Stato » (*La dottrina dello Stato*, cit., p. 312).

(20) Citato da LAPIERRE, *op. cit.*, p. 54.

(21) A parte gli interventi violenti tra individui o gruppi sociali, che sono frequenti in molte società (per es., le società che si basano, in grado maggiore o minore, sulla schiavitù); accade talvolta che gli stessi governanti rompano la coesistenza pacifica, in modo più o meno occasionale ovvero sistematico, nei



ogni società la preservazione di un minimo di coesistenza pacifica, almeno nei riguardi dei membri politicamente rilevanti, è una condizione indispensabile per il mantenimento dello stesso potere politico: solo a questa condizione possono essere realizzati tutti quegli altri fini che i governanti intendono eventualmente perseguire attraverso il potere politico. Si tratta di un aspetto importante della vita politica, che può essere analizzato anche dal punto di vista di quel tipo di potere politicamente rilevante sul quale ha acutamente attirato l'attenzione il Leoni e del quale ci occuperemo esplicitamente nel prossimo capitolo. Tuttavia, lo scopo sopra menzionato non fornisce un sufficiente criterio discriminante tra potere politico e altri tipi di potere. Non è, infatti, un fine esclusivo del potere politico. Il potere di una chiesa, ad esempio, può essere esercitato anche in vista di questo scopo, e può contribuire in modo notevolissimo alla sua attuazione. D'altra parte, non bisogna neppure dimenticare che quello del mantenimento della coesistenza pacifica, per quanto rilevante, è soltanto uno degli scopi minimi che un governo persegue; e che di conseguenza, se si tiene conto soltanto di questo fine, non si può avere una visione adeguata di tutto quel complesso di azioni e di iniziative che, nelle situazioni concrete, fanno capo al potere politico.

Concludendo provvisoriamente quanto si è detto fin qui, che cosa possiamo affermare intorno al potere politico? Alcune indicazioni preliminari sono ricavabili dai concetti elaborati in sede di studio del potere in generale. Anzitutto, quello di governo è un potere stabilizzato, cioè un potere che viene esercitato con continuità e che viene parimenti obbedito con continuità. In molte società politiche, e praticamente in tutte quelle moderne, è anzi un potere istituzionalizzato: esso è detenuto ed esercitato da una pluralità di uomini che svolgono ruoli abbastanza chiaramente diversificati e stabilmente coordinati tra loro. In secondo luogo, la relazione di potere politico si traduce normalmente in un rapporto di comando e obbedienza. Altre e più specifiche indicazioni sono ricavabili dalla precedente discussione critica di alcuni principali tentativi di definizione. Il potere di governo viene esercitato su una pluralità di uomini che convivono e intraprendono, almeno in grado significativo, il soddisfacimento di tutti i requisiti essenziali per la perpetua-

confronti di settori più o meno estesi della società. Si pensi, per esempio, ai sistemi totalitari del ventesimo secolo.

zione della vita sociale. Inoltre, è un potere che ha normalmente per scopo (anche) il mantenimento di un minimo di coesistenza pacifica almeno nei riguardi dei membri politicamente rilevanti del gruppo. Questo non è l'unico fine del potere politico: è uno dei suoi scopi minimi, che tende tuttavia a essere generalmente presente, anche perché costituisce una premessa per il perseguimento di altri fini più complessi e articolati.

Tutto ciò non permette però di individuare in modo preciso il potere politico, e di distinguerlo da ogni altro tipo di potere. Di rapporti di potere stabilizzati o anche istituzionalizzati, di comando e obbedienza, ve ne sono evidentemente moltissimi di natura non politica. E, come abbiamo constatato, anche il riferimento al tipo di pluralità di individui su cui viene detenuto ed esercitato, quello alla sfera di attività alla quale esso può riferirsi, e quello agli scopi in vista dei quali viene detenuto ed esercitato, non sono sufficienti a identificare il potere politico (22). Le indicazioni sopra menzionate non sono sufficienti a questo fine non solo se considerate una per una, ma anche se prese nel loro insieme, dal momento che il potere di una chiesa, per esempio, può presentare tutte quelle qualità (23).

Una definizione soddisfacente del potere politico deve tener conto di un altro aspetto caratteristico: la sua *funzione*. È la sua funzione, o — dicendo la stessa cosa in maniera più concreta — ciò che esso produce, che distingue il potere politico, inteso come potere di governo, da ogni altro potere sociale. Il potere politico è il potere stabilizzato e generalizzato (in una sola parola: il potere «garantito», sotto forma di «autorità»), che produce (e distribuisce) poteri «garantiti» (sotto forma di «diritti») per il campo sociale, o la società, di riferimento. Ma, per il momento, non procederemo ad una esposizione analitica e dettagliata della nostra definizione del potere politico. Occorre prima prendere in esame un'altra definizione che è stata proposta del potere politico, e che è anzi la definizione forse più importante, e certamente oggi la più largamente diffusa: quella che associa il potere politico al monopolio tendenziale della violenza (o della violenza «legittima»).

(22) È del tutto evidente — ma lo aggiungo per completezza — che il potere politico non può parimenti essere individuato sulla base della considerazione di *chi* lo esercita.

(23) Proprio al fine di mostrare ciò nelle pagine precedenti ho fatto quasi sempre l'esempio del potere religioso.



### 9.3. Il monopolio tendenziale della violenza

La definizione del potere politico che punta sul monopolio della violenza (o della violenza « legittima ») guarda in modo privilegiato non al corpo sociale (la « società ») che ne è l'oggetto, né alla sua sfera di attività o al suo scopo; bensì al mezzo che i detentori di tale potere impiegano, o possono impiegare, per portare a esecuzione i loro comandi. A questo riguardo sono utilizzabili due dei requisiti indicati da Bobbio come propri del potere politico. Anzitutto, afferma Bobbio, esso « è sempre collegato in ultima istanza all'uso della forza ». In effetti, secondo la definizione che stiamo esaminando, la forza o violenza ha una importanza cruciale nel rapporto di potere politico. La maggior parte delle direttive e dei comandi impartiti dai detentori del potere politico sarebbero assistiti da una minaccia che implica, in ultima analisi, la possibilità dell'impiego della violenza. Inoltre, secondo la detta impostazione, l'impiego della violenza tende a essere esclusivo. Bobbio ha scritto che il potere politico « tende a essere esclusivo, e cioè a eliminare o a subordinare tutte le altre situazioni di potere ». Presa alla lettera, questa affermazione non mi sembra accettabile. Non è detto, infatti, che i detentori del potere politico tendano sempre a « eliminare o subordinare » ogni altro tipo di potere. Secondo le circostanze storiche la sfera di attività a cui il potere politico si riferisce può essere diversa, e più o meno ampia. Può avvenire, ad esempio, che i suoi detentori tendano a eliminare o a subordinare il potere esercitato da una chiesa sulla pluralità di individui; ma può anche avvenire che essi non interferiscano nella sfera di attività alla quale si riferisce il potere di quella chiesa. Insomma, la tendenza indicata da Bobbio non è costante nel potere politico. Ed è inoltre una tendenza che può talora riscontrarsi in tipi di potere diversi da quello politico, come nello stesso potere religioso o nel potere basato sulla ricchezza e sul possesso dei beni per produrla. Tuttavia, l'affermazione di Bobbio è accettabile, in base alla definizione in esame del potere politico, se la si interpreta in modo restrittivo: cioè se la tendenza alla esclusività viene riferita non a ogni altro potere, ma a ogni altro potere che implichi l'impiego della violenza. L'idea del « monopolio » della violenza comporta infatti che i detentori del potere politico tendano a escludere, o a subordinare al proprio potere, qualsiasi esercizio della violenza nell'ambito della pluralità di individui alla quale il potere di governo si riferisce. In altri

termini, la violenza viene impiegata, tipicamente e in modo tendenzialmente esclusivo, dai detentori del potere politico.

La definizione del potere politico, o comunque di ciò che è « politico », attraverso il riferimento al monopolio della violenza è notevolmente diffusa: traendo in parte le sue origini dalla filosofia politica di Hobbes, e precisata in senso sociologico da Weber, essa — nonostante le vivaci critiche alle quali è stata sottoposta — conta numerosi seguaci. È ben nota la definizione weberiana dello stato (inteso come la forma più sviluppata di « gruppo politico »), secondo la quale lo stato « pretende per sé (con successo) il monopolio dell'uso legittimo della forza fisica ». A sua volta, Pierre Duclos ha definito il « rapporto politico » come « quel particolare rapporto sociale nascente nel seno di un gruppo dal fatto dell'esistenza di un apparato speciale che tende al monopolio della costrizione ». C.W. Cassinelli distingue la funzione del « governante » da quella di ogni altro detentore di potere sulla base della « sua capacità di associare alle sue direttive la minaccia di utilizzare la coercizione fisica contro coloro che non si conformano ad esse ». Per William Ebenstein « il modo estremo di mantenere il controllo collettivo su un individuo o un gruppo recalcitrante, quello della forza coercitiva, è il monopolio del governo ». E Gabriel A. Almond sostiene che il « sistema politico » può essere individuato sulla base della « proprietà distintiva della monopolizzazione della coercizione legittima ». E le citazioni potrebbero continuare a lungo (24).

(24) M. WEBER, *Economia e società*, cit., II, p. 692 (cfr. anche: I, p. 53); P. DUCLOS, *Grandeurs, faiblesses, aspirations de la "Political Science"*, « Revue Française de Science politique », IV (1954), p. 179; C.W. CASSINELLI, *Political Authority: It's Exercise and Possession*, loc. cit., p. 636; W. EBENSTEIN, *Introduction to Political Philosophy*, New York, Rinehart, 1952, p. 2; G.A. ALMOND, *Comparative Political Systems*, « Journal of Politics », XVIII (1956), ristampato in MACRIDIS e BROWN (a cura di), *Comparative Politics: Notes and Readings*, Homewood (Ill.), Dorsey Press, 1961, p. 442. Tra i numerosi altri autori che aderiscono a questa tesi, sia pure con diverse sfumature, ricordiamo: R. ARON, *A propos de la théorie politique*, « Revue Française de Science Politique », XII (1962), p. 25; F. BOURRICAUD, *Science politique et sociologie politique. Réflexions d'un sociologue*, « Revue Française de Science Politique », VIII (1958), pp. 249-76; B. RUSSELL, *Political Ideals*, London, Allen and Unwin, 1963 (I ed. americana, 1917), p. 21; G. VEDEL, *Introduction à la science politique*, Paris, *Le Cours de droit*, 1956, p. 491; J. ELLUL, *L'Illusion politique*, cit., p. 72; A. RANNEY, *The Governing of Men: An Introduction to Political Science*, New York, Holt, 1958, pp. 24-5; C. EISENMANN, *On the Matter and Methods of the Political Science*, in *Contemporary Political Science: A Survey on Methods, Research and Teaching*, Paris, UNESCO, 1950, pp. 92-3.

Come ho accennato di sopra, però, la definizione del potere politico che punta sul monopolio tendenziale della violenza (o della violenza « legittima ») è stata sottoposta a diverse critiche vivaci. Di esse le due più importanti possono essere formulate così: 1) non tutti i poteri caratterizzati da un monopolio della violenza sono poteri « politici »; 2) non tutti i poteri « politici » sono associati a un monopolio della violenza. Prenderò in esame partitamente, qui di seguito, queste due critiche. E tale analisi, specialmente in relazione alla seconda critica, mi consentirà, da un lato, di precisare, nella maniera che mi sembra più opportuna e più fertile, il significato della formula « monopolio tendenziale della violenza » (o della violenza legittima); e di delimitare piuttosto nettamente, dall'altro lato, l'ambito di validità della connessa definizione del potere politico. Infine, formulerò a mia volta una terza (e forse non meno importante) critica a questo modo di identificare il potere di governo o potere « politico » per eccellenza, che è oggi tanto diffuso, e che io stesso accettai in passato, sia pure in via provvisoria.

Veniamo dunque alla prima delle due critiche che ho appena menzionate: il monopolio della violenza è presente anche in gruppi che non vengono comunemente riguardati come politici (25). Questa obiezione può essere presentata nel modo che segue: se si dice che il monopolio della forza (o violenza) è il carattere distintivo del potere politico, si deve giungere alla conclusione che una banda di gangster o una società di pirati possono essere società politiche, dal momento che può avvenire che all'interno di questi raggruppamenti esista un capo o un gruppo di capi che ha il monopolio della violenza nei confronti di coloro che ne fanno parte.

In realtà, questa critica non coglie nel segno, perché negli esempi proposti o non si dà un effettivo monopolio della violenza, o, quando si dà, il raggruppamento relativo potrebbe considerarsi politico, sebbene di una specie molto particolare e atipica. Prendiamo il caso di una banda di gangster. A parte il fatto che il potere politico si oppone in modo rilevante all'impiego della violenza da parte dei gangster, bisogna osservare che il capo della banda non ha un reale monopolio della violenza sui suoi accoliti. Entro gli stati contemporanei, i gangster (compreso il capobanda), al di là della

(25) Si veda, per es., M. DUVERGER, *Methodes de la science politique*, cit., p.

loro attività criminosa, sono soggetti in una quantità di casi a comandi assistiti dalla minaccia della violenza e implicanti la possibilità dell'uso effettivo di essa: comandi che provengono dall'esterno (rispetto alla banda) e precisamente da coloro che detengono il potere politico nella società alla quale i gangster appartengono. Alla stessa conclusione si può pervenire anche nei riguardi di una società di pirati qualora si tratti di una semplice associazione temporanea per raggiungere certi scopi attraverso la pirateria. Mentre si potrebbe dire politico il potere associato al monopolio della violenza su una società separata, i cui membri convivono e intraprendono — anche per mezzo della pirateria o della rapina nei confronti dell'esterno — la soddisfazione di tutti i requisiti essenziali per la perpetuazione della vita sociale.

Soltanto un pregiudizio di ordine valutativo potrebbe impedire questa conclusione. Ma, da tale punto di vista, dovremmo allora aggiungere quello che Norberto Bobbio ha scritto in un diverso contesto: « non sono esistiti storicamente stati che possono essere paragonati, per la violenza e la frode con cui si sono condotti verso i loro cittadini e quelli degli altri stati, ad associazioni a delinquere? Non chiamava S. Agostino gli stati *magna latrocinia*? Ed erano forse per questo meno stati... di quegli stati che per avventura si fossero condotti secondo giustizia? » (26).

Della prima critica, alla definizione del potere politico che lo associa al monopolio tendenziale della violenza (o della violenza « legittima »), quella secondo la quale anche altri poteri — non politici — possono detenere un monopolio della violenza, ci siamo liberati piuttosto facilmente. Al contrario, la seconda critica, secondo la quale non tutti i poteri di governo, delle diverse società politiche che si sono via via succedute nel corso della storia, sono dotati di un tale monopolio della violenza (o della violenza « legittima »), appare molto più solida; e non sembra possibile controbatterla in maniera convincente. Essa è formulata solitamente nel modo che segue: di effettivo monopolio della violenza (o della violenza « legittima ») si può parlare soltanto per gli stati moderni e contemporanei di matrice europea; ma non per le società politiche precedenti, come quelle dell'antichità e del Medio Evo. Del resto, Max Weber, che per primo parlò di monopolio della violenza (« legitti-

(26) N. BOBBIO, *Teoria della norma giuridica*, corso universitario, Torino, Giappichelli, 1958, p. 14.



ma », lo ritenne un carattere importante delle « comunità politiche pienamente sviluppate »: e cioè, appunto, degli stati moderni e contemporanei di matrice europea (27).

In primo luogo, va da sé che di monopolio della violenza, o anche di « stato », non può parlarsi, come ha notato David Easton, per quelle tribù cosiddette « primitive », che sono prive di qualsiasi potere centralizzato (28). Ma queste società o tribù « primitive », prive di un potere centrale di governo, cadono al di fuori del nostro campo di studio, giacché all'inizio di questo capitolo abbiamo circoscritto l'oggetto di analisi alle sole « arene politiche dotate di governo ». E si deve anche aggiungere che in tali contesti sociali « primitivi » la « politica », come prassi distinta di azioni e relazioni sociali, non assume una sua percepibile autonomia; e quella che potremmo chiamare la dimensione politica della vita sociale appare commista in maniera inseparabile con altre dimensioni sociali, come quella religiosa o quella economica, e così via (29).

(27) Cfr. MAX WEBER, *Economia e società*, trad. it. cit., II, pp. 201-9. Al monopolio della violenza Weber aggiunge anche, come tratti peculiari dello stato moderno, il suo carattere « istituzionale » e la « territorialità », vale a dire l'associazione con un territorio chiaramente definito.

(28) Vedi DAVID EASTON, *Political Anthropology*, « Biennial Review of Anthropology », a cura di B.J. SIEGEL, Stanford, Stanford University Press, 1959, pp. 210-62. Vedi anche, in merito a tali raggruppamenti « primitivi », J. MIDDLETON e D. TAIT, *Tribes without Rulers: Studies in African Segmentary Systems*, London, Routledge, 1958; E.A. HOEBEL, *The Political Organization and Law-ways of the Comanche Indians*, Menasha (Wis.), American Anthropological Association, 1940; C. LEVI-STRAUSS, *La vie familiale et sociale des Indiens Nambikwara*, Paris, Institut d'Ethnologie, 1948. Per una visione d'insieme del problema nelle società « primitive » africane vedi L. MAIR, *Primitive Government*, Harmondsworth, Middlesex, Penguin Books, 1962. Per un breve inquadramento di carattere generale, vedi E.A. HOEBEL, *Authority in Primitive Societies*, in C.J. FRIEDRICH (a cura di), *Authority*, cit., pp. 222-34. Un tentativo di interpretazione complessiva del tema si trova, ora, in MICHAEL MANN, *The Sources of Social Power*, vol. I: *A History of Power from the Beginning to A.D. 1760*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, cap. 2: « The End of General Social Evolution: How Prehistoric Peoples Evaded Power », pp. 34-72.

(29) Già GAETANO MOSCA negava la possibilità o l'opportunità di prendere in considerazione, in sede di teoria politica generale, « gli organismi politici più semplici e più primitivi » soprattutto perché in essi « il problema politico quasi non esiste e quindi non può essere studiato » (*Elementi di scienza politica*, cit., I, pp. 73-6). J.W. LAPIERRE (*op. cit.*, pp. 79-80) ha sottolineato, dal canto suo, il carattere indifferenziato del potere sociale nelle società primitive. Proprio questa indifferenziazione rende quasi insolubile il problema, qualche volta affrontato dagli antro-

Molto più importante, in secondo luogo, è sottolineare come di effettivo monopolio della violenza (o della violenza « legittima ») non si possa parlare neppure per i sistemi politici del mondo antico, alcuni dei quali raggiunsero un notevole grado di sviluppo. Da una parte, la violenza sotto forma di guerra era un'« attività onnipresente », un mezzo comunemente impiegato, anche dalle *poleis* greche e da Roma, sia per conquistare bottino e schiavi, sia per conquistare terre per i propri cittadini, ossia per fondare colonie. Come scrive Moses I. Finley, la guerra era « una parte normale dell'esistenza » (30). Dall'altra parte, anche la lotta politica interna, di nuovo anche in Grecia e a Roma, sfociava non di rado in scontri violenti con l'intervento degli uomini in arme, e in vere e proprie carneficine (ed espulsioni collettive) di una parte contro l'altra (31). D'altro canto, i sistemi politici più grandi, e apparentemente più centralizzati, gli imperi, per le enormi difficoltà che le tecniche di allora creavano sia alle comunicazioni sia (e ancor più) al trasferimento di uomini e cose, assumevano piuttosto la forma di federazioni, nelle quali le forze armate schierate all'uno o all'altro dei confini dell'impero acquisivano spesso una marcata autonomia dal centro, con patteggiamenti e scontri ricorrenti (32). E, ancora, la

pologi, di individuare l'aspetto politico delle società primitive. È vero che alcuni antropologi molto autorevoli, per cercare di individuare l'aspetto politico dell'agire sociale in quei contesti primitivi, hanno adottato, con anacronismo davvero audace e difficile da accettare, la nozione di forza o violenza. A.R. RADCLIFFE-BROWN, per esempio, ha scritto che « l'organizzazione politica di una società è quell'aspetto dell'organizzazione totale che riguarda il controllo e la regolazione dell'uso della forza fisica » (nella prefazione a M. FORTES e E.E. EVANS-PRITCHARD, *African Political Systems*, London, Oxford University Press, 1940, pp. XXIII). In senso analogo si è espresso B. MALINOWSKI, *Freedom and Civilisation*, New York, Roy Publ., 1944, p.188. Ma diversi altri studiosi hanno vivacemente contestato tale impostazione. Vedi I. SCHAPERA, *Government and Politics in Tribal Societies*, London, C.A. Watts and Co., 1956, pp. 217 e ss.; e, in generale, gli autori citati nella precedente nota 28.

(30) Vedi MOSES I. FINLEY, *Politics in the Ancient World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983; trad. it., *La politica nel mondo antico*, Bari, Laterza, 1985, p. 151. La citazione precedente si trova a p. 159. Vedi pure YVON GARLAN, *La guerre dans l'antiquité*, Paris, Fernand Nathan, 1972; trad. it., *Guerra e società nel mondo antico*, Bologna, Il Mulino, 1985, pp. 7-11.

(31) Vedi MOSES I. FINLEY, *Politics in the Ancient World* (1983), trad. it. cit., per es. a p. 152; nonché YVON GARLAN, *L'uomo e la guerra*, in JEAN-PIERRE VENANT (a cura di), *L'uomo greco*, Bari, Laterza, 1991, pp. 83-5.

(32) Vedi in proposito MICHAEL MANN, *The Sources of Social Power*, I: A



violenza era pervasiva nelle relazioni sociali entro i sistemi politici, soprattutto nei riguardi della parte più debole della popolazione: i diversi tipi di « schiavi », nonché i contadini poveri indebitati. Insomma, la violenza, e non solo — come abbiamo detto — quella di guerra, era presente in modo massiccio nelle società antiche; e proprio perciò, e insieme per insormontabili difficoltà logistiche, date le tecniche di comunicazione e di trasporto di allora, non fu mai sviluppato, all'interno di una società politica, neppure nelle *poleis* greche o a Roma, un efficace monopolio (tendenziale) della violenza da parte del governo (33).

È comunemente nota, infine, l'onnipresenza della violenza sociale e politica nel Medio Evo, anche in dipendenza della debolezza e della instabilità, e spesso precarietà, di quasi ogni tipo di governo. In Inghilterra, uno dei rari casi in cui si è potuto studiare in maniera sistematica la violenza privata (34), tutti i rapporti sociali appaiono improntati alla brutalità. Gli impulsi degli uomini sono sfrenati, e l'ira porta di frequente ad azioni estreme. La sopravvivenza è precaria, la morte sempre incombente; e la vita è una cosa troppo fragile perché possa venir rispettata. In una situazione simile, la violenza è un ingrediente normale della vita di ogni giorno. Pochi sono gli uomini che arrivano all'età adulta senza essere stati implicati, in un modo o nell'altro, in qualche omicidio. Gli abitanti dei villaggi sono vittime in modo ricorrente di bande di briganti, che li saccheggiano e mettono a ferro e fuoco le case. Come osserva Jean-Claude Chesnais a proposito degli omicidi, « su un periodo di un quarto di secolo, il tasso [annuale] sale sino a quarantasette omicidi su centomila abitanti nella zona rurale di Warwick, mentre la norma occidentale contemporanea è di uno soltanto » (35). Né la violenza privata risparmia le città, soprattutto i centri dove affluiscono le ricchezze e si sviluppano i mercati. « La violenza regna sovrana, ed è la violenza che, in seno ai diversi

*History of Power from the Beginning to A.D. 1760* (1986), cit., capitoli 5, 8 e 9 (quest'ultimo sull'impero romano).

(33) Vedi MOSES I. FINLEY, *Politics in the Ancient World* (1983), trad. it. cit., pp. 28-33 e 159-60.

(34) Vedi J.B. GIVEN, *Society and Homicide in Thirteenth Century England*, Stanford, Stanford University Press, 1977.

(35) JEAN-CLAUDE CHESNAIS, *Histoire de la violence en Occident*, Paris, Robert Laffont, 1981; trad. it., *Storia della violenza*, Milano, Longanesi, 1982, p. 21.

ordini sociali, suggerla le gerarchie e stabilisce le reputazioni » (36). Se a ciò aggiungiamo che, per prolungati periodi di tempo, la guerra o la violenza civile tra diverse parti politiche è uno stato normale, il quadro — seppure tratteggiato in modo molto sommario — è completo. Nell'Evo Medio abbiamo piuttosto una diffusione massiccia, o comunque amplissima, della violenza, anziché qualcosa che si avvicini ad un suo monopolio in capo a un potere di governo.

In realtà, è soltanto nell'Europa moderna e contemporanea che gli stati arrivano a dar vita a vere e proprie « aree territoriali pacificate », secondo l'espressione di Norbert Elias. Ed è, in particolare, negli ultimi tre secoli, dal Settecento al Novecento, che gli stati europei, quale prima e quale dopo, costruiscono quegli apparati di polizia, che danno luogo, appunto, a un monopolio tendenziale della violenza (o della violenza « legittima ») entro ciascun singolo stato (37). Ne segue una sempre più piena « pacificazione » delle società statuali; e, dunque, un progressivo e forte decremento della violenza privata (38).

(36) *Ibidem*.

(37) Sull'importanza degli ultimi tre secoli, vedi specialmente il citato lavoro di J.-C. CHESNAIS, *Histoire de la violence en Occident*, trad. it. cit. Sulla « pacificazione » delle « aree territoriali » (degli stati moderni di matrice europea), e dunque sul progressivo decremento della violenza entro la società, agiscono anche le catene dell'interdipendenza dell'economia di mercato (capitalistica): le quali fanno sì che per il singolo cittadino divengano socialmente rilevanti (ossia possibili fonti di vantaggi o di danni) individui via via più lontani, sconosciuti e anonimi. Proprio in questa condizione è parte della genesi sociale della progressiva acquisizione dell'inibizione dell'aggressività e dell'aggressività sessuale, e in generale dell'acquisizione di quelle « buone maniere » che, pur prendendo primariamente l'avvio nella società di corte, trovano la loro piena espansione sociale nella « grande società » dell'economia di mercato. Vedi su questo punto, come anche in generale sulla formazione dello stato moderno, l'importante opera di NORBERT ELIAS, *Über den Prozess der Zivilisation*, Frankfurt, 1936-37; trad. it., *La civiltà delle buone maniere*, Bologna, Il Mulino, 1982; e *Potere e civiltà*, ivi, 1983.

(38) Lo stesso non può dirsi, certo, per la violenza delle guerre e, in alcuni stati, anche per la violenza politica interna. Ma, limitando lo sguardo alla violenza privata, è interessante osservare che alla sua documentata e progressiva diminuzione nel tempo corrisponde, quasi a ogni generazione che sopravviene, l'impressione opposta: che la violenza privata sia aumentata e continui a crescere. Il grido alla « violenza che monta » torna in modo ricorrente. Si tratta di quella che possiamo chiamare un'« illusione ottica ». Finché i fatti di violenza sono frequenti e comuni, un ingrediente normale della vita quotidiana; essi non fanno notizia né scandalo, e si tratta solo di cercare di restarne incolume. Quando, al contrario, la

Dunque, anche la considerazione del *mezzo*, che sarebbe caratteristica del potere « politico », inteso come potere di governo, non è sufficiente per definire in maniera dirimente, e in linea generale, tale potere. Difatti, come abbiamo mostrato di sopra, il monopolio tendenziale della violenza (o della violenza « legittima ») è un mezzo che caratterizza non già il *genus* potere di governo, ma solamente la *species* potere di governo degli stati moderni e contemporanei di matrice europea (39). Per arrivare a una efficace e convincente definizione *generale* del potere « politico », inteso come potere di governo, bisognerà guardare a qualche altro carattere saliente. Intanto, però, poiché gli stati moderni e contemporanei di matrice europea sono una parte per noi molto importante della categoria generale delle « arene politiche dotate di governo »; torna qui utile cercare di determinare in modo più preciso quel carattere specifico: il monopolio tendenziale della violenza (o della violenza « legittima »).

Si tratta, anzitutto, di un monopolio comunque « tendenziale », non assoluto. In ogni società politica si riscontrano, in primo luogo, usi della violenza che non fanno capo al potere politico e che non sono consentiti dai suoi detentori. Si pensi alle azioni violente di bande di gangster, alle rapine, ai sequestri di persona, agli assassini, e così via. Nessun governo, per quanto grande sia il suo potere, può evitare sempre e in ogni caso usi della violenza di questo tipo. Tuttavia, si può continuare a parlare di monopolio tendenziale, nel senso che a questi usi della violenza i governanti si oppongono, in

violenza decresce in modo massiccio, e diventa sempre più rara; allora i pochi fatti di violenza diventano materia di scandalo e di grande attenzione (e di larga divulgazione dei mezzi di comunicazione). Cfr., in questa direzione, J.-C. CHESNAIS, *Histoire de la violence en Occident*, trad. it. cit., specialmente pp. 414-430.

(39) Per completezza, aggiungerò che anche la « territorialità », indicata da Max Weber come un carattere saliente dello stato moderno, non basta per giungere a una definizione generale del potere « politico ». Gli stati moderni e contemporanei si distinguono per la delimitazione precisa dei confini territoriali; ma anche molti sistemi politici dell'antichità e del Medio Evo si riferirono ad un dato territorio, benché talora i confini non fossero determinati con precisione. Anche la « territorialità », tuttavia, non è un carattere generale del potere di governo. Non tutte le società politiche sono stanziali; vi sono anche società nomadi, talora con quel che può dirsi un potere di governo. E, come osservò a suo tempo Émile Durkheim, « sembra piuttosto arbitrario negare ogni carattere politico alle grandi società nomadi la cui struttura fu talora molto elaborata ». Vedi ÉMILE DURKHEIM, *Professional Ethics and Civil Morals*, London, Routledge and Paul, 1957, p. 43.

modo socialmente preminente, attraverso l'apparato specializzato di cui dispongono.

In secondo luogo, il monopolio non è assoluto anche per un'altra ragione: in ogni società politica si riscontrano usi della violenza che non fanno capo al governo ma che sono da esso consentiti e regolati. Tutti i governi, in genere, ammettono che i privati ricorrono all'uso della violenza in talune circostanze. Si pensi al caso dei genitori che sculacciano i figli; o al caso della legittima difesa. I tipi consentiti dal governo di ricorso dei privati alla violenza possono essere più o meno numerosi nei diversi sistemi politici concreti; ma in tutti i sistemi politici almeno alcuni di essi, sia pure ridotti al minimo, sono presenti. In considerazione di questo fatto, il Dahl ha suggerito di caratterizzare il governo, non come avente il monopolio della violenza o forza, ma come « l'esclusivo regolatore dell'uso legittimo della forza » (40). Riconosco pienamente la *ratio* della precisazione di Dahl; ma ritengo che la sua conseguente definizione del governo metta eccessivamente in ombra quello che è pur sempre — in senso politico — il fatto cruciale: i detentori del potere politico, sempre nell'ambito degli stati moderni e contemporanei di matrice europea, impiegano con continuità e in modo tendenzialmente esclusivo la violenza, tanto che hanno stabilmente a disposizione un apparato specializzato dotato in modo preponderante degli strumenti per usarla. Piuttosto, in tema di « legittimità », va ricordato che il governo « proclama » come « legittimo » l'apparato di uomini e di mezzi, specializzato nell'uso della violenza, di cui dispone (41).

Sicché, in definitiva, l'espressione « monopolio tendenziale della violenza » (o « della violenza legittima ») significa che: i detentori del potere politico impiegano tipicamente e con continuità la violenza, attraverso l'apparato specializzato di cui dispongono; proclama « legittimo » tale apparato specializzato nell'uso della violenza; regolano in modo esclusivo l'uso della violenza consentito

(40) ROBERT A. DAHL, *Modern Political Analysis*, trad. it. cit., p. 26.

(41) Riprendo, in tal modo, con diversa terminologia, l'impostazione originaria di Max Weber. Egli parlava di una « pretesa, con successo, al monopolio della violenza legittima ». Usando, a mia volta, il termine « proclamazione », sottolineo l'annuncio solenne e pubblico di tale pretesa. Il « successo », nel caso della « proclamazione », consisterà in concreto nell'assenza di un'aperta e seria « contestazione » pubblica di tale « legittimità ».



(come « legittimo »), in talune circostanze, ai privati; e si oppongono, in modo socialmente preminente, agli usi non consentiti della violenza da parte dei privati.

In merito alla violenza monopolizzata (nel senso sopra indicato) dal governo degli stati moderni e contemporanei di matrice europea, si deve sottolineare un punto ulteriore. Un punto che, per la verità, è piuttosto ovvio, ma che nondimeno deve venir esplicitato. Il monopolio tendenziale della violenza (o della violenza « legittima ») non porta con sé che i governanti possano usarla quando e come vogliono: l'uso della violenza è sempre regolato e limitato all'espletamento di determinate funzioni. D'altra parte, il monopolio tendenziale della violenza non involge che tutti i comandi e tutte le direttive dei governanti siano assistiti dalla minaccia del suo impiego; né tantomeno che i cittadini prestino sempre obbedienza a causa del timore della violenza. Insomma, la violenza, sebbene monopolizzata (nel significato sopra precisato), non è mai la sola « base » o « fondamento » e neppure, nella grande maggioranza dei casi, la base o il fondamento principale del potere politico (42). A questo punto possiamo forse avanzare, a nostra volta, un'altra critica nei confronti della definizione del potere politico, sia pure entro l'ambito degli stati moderni e contemporanei di matrice europea, come potere associato al monopolio tendenziale della violenza (o della violenza « legittima »). Essa può essere formulata così: una volta stabilito che la violenza non è la base esclusiva e neppure nella grande maggioranza dei casi la base principale del potere politico, in forza di quale argomento il monopolio della violenza (o della violenza « legittima ») deve comparire come l'elemento chiave della definizione del potere « politico », o comunque di ciò che è « politico »?

La risposta a tale domanda, quella che Max Weber formulò ripetutamente, è che l'impiego della violenza costituisce il *mezzo* specifico, almeno come ultima risorsa, per portare ad esecuzione i comandi e le direttive del governo. In altri tipi di potere si può ricorrere ad altre forme di costrizione o all'espulsione dal gruppo o anche alla

(42) Intendo qui per « base » o « fondamento » del potere politico, da una parte, la risorsa o le risorse chiave, a cui ricorrono i detentori di tale potere per esercitarlo; e, dall'altra, la risorsa o le risorse chiave, che producono i danni (da evitare) o i vantaggi (da ottenere), che motivano le condotte di obbedienza dei cittadini sottoposti a tale potere. Dedicò la sezione 5 del capitolo a una trattazione di questo punto, specialmente nell'ottica dell'obbedienza dei cittadini.

violenza, ma in modo assai limitato e regolato dal governo. Soltanto i governanti possono ricorrere e ricorrono alla violenza in modo tipico e tendenzialmente monopolistico. La violenza non è la base esclusiva, ma il *mezzo specifico* del potere politico.

Non nego che questa risposta abbia una sua forza argomentativa, specialmente se si tiene conto dell'efficacia generale, e in qualche modo ultimativa, della violenza, come minaccia e come sanzione negativa. Tuttavia — ci si può ancora chiedere — tutto ciò è sufficiente per fare del monopolio della violenza (o della violenza « legittima ») l'elemento decisivo della definizione di una « specie » particolare della categoria generale del potere di governo? È il monopolio tendenziale della violenza, considerato unicamente in quanto tale, ossia come mezzo specifico, a caratterizzare in maniera decisiva il potere di governo degli stati moderni e contemporanei di matrice europea? Ad un'osservazione sia pure sommaria, credo che se ne possa almeno dubitare.

Ponendo termine a questa ormai troppo lunga sezione, possiamo dunque concludere nel modo che segue: 1) la definizione del potere politico, che lo associa al monopolio tendenziale della violenza (o della violenza « legittima »), non è una *definizione generale* di tale potere, inteso come potere di governo e, anche come *definizione speciale*, entro l'ambito degli stati moderni e contemporanei di matrice europea, lascia aperto il fianco a qualche ragionevole perplessità; 2) dovremo perciò andare di bel nuovo in cerca di una *definizione* davvero *generale* del potere politico, ossia di una definizione valida, non solo per gli stati moderni e contemporanei, ma anche per tutti gli altri sistemi politici dotati di governo che si sono succeduti nel corso della storia; 3) se poi, nella definizione che formuleremo, troveremo degli elementi che consentono di esplicitare, o di esplicitare meglio, la *ratio* che qualifica il monopolio tendenziale della violenza (o della violenza « legittima ») entro l'ambito degli stati moderni e contemporanei di matrice europea, ciò potrà costituire un ulteriore argomento in sostegno della definizione generale proposta.

#### 9.4. Il potere che produce potere

Come si ricava agevolmente dal capitolo precedente, dedicato alla nozione generale di « politica », in particolare dalla sezione (8.5) concernente la produzione politica nelle arene dotate di go-



verno, e come ho brevemente anticipato in questo stesso capitolo, una definizione soddisfacente, e adeguatamente generale, del potere politico deve guardare essenzialmente alla sua *funzione*. È la sua funzione o — dicendo la stessa cosa in modo più concreto — ciò che esso *produce*, che distingue il potere « politico », inteso come potere di governo, da ogni altro potere sociale organizzato. Il potere politico è il potere *stabilizzato* (e spesso istituzionalizzato) e *generalizzato*, nel senso che, in condizioni di stabilità, verso di esso è schierata la disposizione alla conformità della grande maggioranza dei membri del campo sociale (o, se si vuole, della società) di riferimento (43): è dunque, come si è convenuto, il potere *garantito* (44), sotto forma di « autorità politica », che produce (e distribuisce) poteri, anzi poteri *garantiti*, sotto forma di « diritti », per quel campo sociale (o società), assicurando in esso (o in essa), in tal modo, la cooperazione sociale (45). Esprimendo tutto ciò con una formula abbreviata, il potere politico è « il potere che produce potere per una società ». Ma, al riguardo, bisogna ricordare che la « società », nel senso di « società politica », compare in quanto tale solo quando compare, appunto, un potere politico, o di governo, su di essa (46).

Vediamo ora un po' più da vicino in che cosa consistono tali « diritti », prodotti dal potere di governo, e in quale senso possano dirsi « poteri garantiti ». Guardandoci attorno, nei sistemi liberalde-

(43) La formula « disposizione alla conformità » della grande maggioranza dei membri della società di riferimento *non* comporta che si tratti di una disposizione motivata soltanto da « consenso » (interessato o ideale che esso sia); può essere motivata, in grado maggiore o minore, e in parte di solito lo è, anche dal timore delle conseguenze (*in primis*, le sanzioni negative, di cui il governo dispone), ovvero essere generata, e in parte di solito lo è, da una mera abitudine o da conformismo. Sul punto, vedi la prossima sezione di questo capitolo.

(44) Nel capitolo 8 abbiamo infatti stipulato di chiamare « garantito », per brevità, ogni potere (od ogni conformità, che è l'altra faccia del potere) che sia, congiuntamente, « stabilizzato » nel tempo e « generalizzato » nello spazio sociale, ossia nel campo sociale (o società) di riferimento.

(45) Sulla garanzia di cooperazione sociale tornerò dettagliatamente più avanti. Qui ricordo soltanto che l'espressione « cooperazione sociale » viene impiegata, separandola dall'idea di « uguaglianza » (dei cooperanti), che qualche volta l'accompagna in altri contesti.

(46) Abbiamo infatti criticata, come infondata, ogni definizione del potere politico, che punta sulla « società » alla quale si riferisce. Quel che accade, in effetti, è l'opposto. È il potere di governo, che consente di definire la « società politica ».

mocratici (o poliarchici) contemporanei, troviamo che noi stessi, o delle persone che conosciamo, abbiamo, o hanno, almeno quattro tipi di diritti principali: *libertà*, *facoltà*, *potestà* e *spettanze*. A ciascun tipo di diritto (potere) corrisponde un obbligo (di conformità) di altri individui e gruppi. In primo luogo, le libertà, ad esempio la libertà di spostarsi nel territorio dello stato o la libertà di riunione o di associazione, o ancora la libertà religiosa, richiedono conformità nel senso del non impedimento da parte di chicchessia nell'ambito della società (incluse le autorità politiche e i loro agenti). In secondo luogo, sono facoltà, per esempio, quella di ottenere una data quantità di cose offerte al pubblico, pagando il prezzo corrispettivo; o quelle connesse con il diritto di proprietà su di un terreno: la facoltà di intraprendere su di esso questo o quel tipo di coltivazione, oppure di costruirci una piscina per nostro uso, o, ancora, di darlo in affitto o di venderlo, ottenendo il canone periodico o il prezzo corrispondente, o anche di donarlo a qualcuno che ci preme. Alle facoltà corrispondono talora, come abbiamo visto, delle conformità (obblighi) particolari; inoltre, esse richiedono sempre la non interferenza da parte di tutti i membri della società. In terzo luogo, le potestà, come quella di un direttore di azienda sopra gli individui che prestano in essa il proprio lavoro, o la potestà di un parroco di una chiesa sopra i suoi aiutanti e in generale sopra i fedeli, richiedono specifiche disposizioni stabilizzate alla conformità da parte dei sottoposti. Le spettanze, infine, sono diritti a determinate cifre di denaro o a date quote di servizi sociali: per esempio, il diritto a una certa pensione o a certi servizi sanitari o scolastici. Alle spettanze corrispondono particolari conformità (obblighi) di determinati operatori pubblici (dell'ente pensionistico, dell'ospedale o della scuola pubblica). Ed anche ad esse, come a tutti gli altri diritti, corrisponde altresì la non interferenza da parte di tutti i membri della società. Dunque, tutti i tipi di diritti menzionati, prodotti dal governo e dai suoi agenti, sono poteri più o meno durevoli (ossia *stabilizzati*) nel tempo e *generalizzati* nello spazio sociale (almeno sotto il profilo della non interferenza): sono *poteri garantiti*, per esercitare i quali, di fronte alla non conformità, possiamo sempre rivolgerci al giudice, perché li reintegri, e ci faccia inoltre risarcire i danni che abbiamo eventualmente subito.

Negli ultimi tre secoli, poi, sempre nei sistemi democratici (o poliarchici), o nei sistemi che erano sulla strada di diventarlo, si sono affermati (cioè sono stati prodotti dai governi) i cosiddetti

«diritti di cittadinanza» che appartengono ad ogni cittadino adulto dello stato, quali che siano le risorse sociali di cui dispone. Essi possono suddividersi in diritti «civili», «politici» e «sociali» di cittadinanza (47). 1) L'elemento «civile» della cittadinanza comprende i diritti necessari alla libertà individuale: anzitutto, le libertà personali, che dal punto di vista economico segnano il passaggio fondamentale dal lavoro «servile» al lavoro formalmente «libero»; le libertà di parola, di pensiero e di fede religiosa; il diritto di possedere cose in proprietà e quello di stipulare contratti validi. A tali diritti va aggiunto quello, proceduralmente basilare, di ottenere giustizia: ossia il diritto di difendere e di affermare tutti gli altri diritti in condizione di uguaglianza formale con qualsiasi altro soggetto e secondo un processo regolare. 2) L'elemento «politico» della cittadinanza comprende essenzialmente il diritto di esercitare potere politico, sia come membro eletto di un organo (nazionale o locale) investito di autorità politica, sia come elettore dei componenti di un tale organo. L'effettivo esercizio dei diritti «politici», da una parte, presuppone il consolidamento delle libertà individuali, che stanno al centro della cittadinanza «civile»; dall'altra, rimanda chiaramente a istituzioni politiche, in particolare al parlamento e in generale tutti gli organi politici elettivi, che sono caratteristici della linea evolutiva dello stato moderno verso la democrazia. Il processo di formazione dei diritti «politici», tra la fine del diciottesimo e l'inizio del ventesimo secolo, non avvenne però mediante la produzione nel tempo di diritti diversi, ma mediante successivi ampliamenti della titolarità degli stessi diritti (cioè dell'elettorato attivo e passivo). Sicché soltanto alla fine del processo, col suffragio universale, i diritti politici divennero genuini diritti di cittadinanza, ossia diritti appartenenti ai cittadini adulti in quanto tali; mentre in precedenza erano stati associati alla detenzione di risorse sociali qualificate. 3) L'elemento «sociale» della cittadinanza, infine, comprende tutta una gamma di diritti concernenti la sicurezza econo-

(47) Sull'evoluzione della «cittadinanza» rimane di grande importanza il saggio *Citizenship and Social Class* di T.H. MARSHALL, scritto nel 1949 e poi incluso in *Sociology at the Crossroad*, London, Heinemann, 1963; trad. it., *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, Utet, 1976. Il saggio, che nella traduzione italiana dà il titolo all'intero volume, si trova alle pp. 1-71. T.H. Marshall rileva come le tre fasi dello sviluppo della cittadinanza si collochino temporalmente, sia pure in modo approssimativo, negli ultimi tre secoli: Settecento (diritti civili), Ottocento (diritti politici), Novecento (diritti sociali di cittadinanza).

mica (per esempio, in materia di pensioni, di occupazione o di reddito) e la partecipazione ai benefici e ai valori che costituiscono il patrimonio delle società (per esempio, in materia di istruzione e di sanità). Si tratta, in gran parte, di un'acquisizione del secolo ventesimo, a cui corrispondono, sul piano della produzione politica, i diversi apparati pubblici erogatori dei servizi sociali propri dello «stato del benessere» (*welfare state*).

La produzione politica dei diversi governi, che si succedono nel tempo, ha luogo mediante reti o ordinamenti vincolanti di diritti, che nel loro insieme garantiscono la cooperazione sociale entro la società di riferimento. Poteri e conformità garantiti vengono distribuiti secondo diverse linee guida (i programmi politici generali dei governi); e la produzione politica tanto più ha successo, quanto più getta efficaci canali di collegamento tra le diverse sfere di attività e di produzione sociale (la sfera economica, quella religiosa, quella della scienza, o dell'arte, e così via), in maniera tale che (a) tali attività possano realizzarsi in condizioni favorevoli, e (b) tutti gli individui e i gruppi che partecipano alla cooperazione sociale possano trarne dei vantaggi, sebbene in misura più o meno disuguale.

I tipi di diritti che abbiamo menzionato più sopra (e specialmente i «diritti di cittadinanza»), in relazione alle grandi società democratiche (o poliarchiche) contemporanee, offrono l'esempio più avanzato di uguaglianza giuridica (di fronte alla legge e alle corti di giustizia), nonché di ravvicinamento delle opportunità di parità, tra tutti i cittadini; sebbene anche in queste condizioni il modo di operare delle diverse sfere sociali può dare degli esiti di grande disuguaglianza, per esempio in campo economico (48). Ma

(48) Anche in questo campo, tuttavia, non bisogna dimenticare il grande progresso (nella direzione di una maggiore eguaglianza), che si è comunque verificato rispetto alle società del passato. Nelle società tradizionali dell'antichità e del Medio Evo, ma anche nelle prime fasi dell'epoca moderna, la distribuzione della ricchezza può essere rappresentata da una piramide, con pochissimi (al vertice) che hanno quasi tutto e moltissimi (alla base) che non hanno nulla, o quasi; mentre il resto della popolazione si distribuisce in diversi strati — dall'alto verso il basso — sempre meno ricchi e poi sempre più poveri (e via via più numerosi). Nelle più sviluppate società democratiche contemporanee la distribuzione della ricchezza può sempre più essere rappresentata da un rombo più o meno irregolare, con poche persone ricchissime, da un lato, e relativamente poche persone realmente indigenti (i cosiddetti «nuovi poveri»), dall'altro lato; mentre il grosso della popolazione si trova al centro (nella «pancia», per dir così, del



nelle società tradizionali del passato le gerarchie sociali (e di « diritti ») erano assai marcate. In taluni casi, e qualcosa del genere è avvenuto anche di recente e non solo in alcune delle zone meno sviluppate del mondo, poteva accadere che una parte della popolazione di un dato campo sociale restasse del tutto priva di difesa e di tutela (senza poteri « garantiti » o « diritti »), e venisse impunemente soppressa o lasciata morire (49). In generale, nelle società tradizionali del passato, soltanto una parte della popolazione godeva di pieni diritti, e magari anche di « franchigie » o « immunità » nei confronti dell'estrazione fiscale operata dal governo, o di altri « privilegi » o « benefici » politici e, soprattutto, si trovava in condizione di « signoria » o di « dominio » verso un'altra parte della popolazione, che non aveva che diritti ridotti ai minimi termini, nella condizione di diverse forme di « schiavitù » ovvero di diverse forme di « servitù ». Ma anche in quelle società, con disuguaglianze tanto marcate, il potere politico centrale ovvero l'intreccio di differenti tipi di poteri politici, che si esercitavano variamente su parti diverse del territorio, produceva (e distribuiva) poteri garantiti sotto forma di « diritti », almeno per la parte politicamente rilevante della popolazione, e assicurava (anche per lunghissimi periodi di tempo) la cooperazione sociale, sebbene dei vantaggi, che da essa derivavano, godesse soprattutto e in modo enormemente diseguale un gruppo relativamente piccolo dell'intera società.

Dunque, è la funzione di produzione (e distribuzione) di poteri garantiti (« diritti ») per un dato campo sociale, assicurando in tal modo, seppure in forme che possono essere anche molto diverse, la cooperazione sociale, ciò che distingue il potere « politico » da ogni altro potere sociale organizzato. Prendiamo a confronto i tre principali poteri sociali di tipo sostantivo: potere economico, potere simbolico e potere coercitivo (50). Il potere economico, per esempio quello di una data azienda, produce beni o servizi di benessere: ad esempio, scarpe o automobili, o crociere turistiche nel Mediterra-

rombo), e appartiene alle classi medie, che si sono enormemente accresciute, e nelle quali, quanto a ricchezza, le persone stanno tutte, quale un po' di più e quale un po' di meno, discretamente bene.

(49) Del resto, nelle campagne delle società del passato era pratica comune l'infanticidio, sia in forma diretta, sia sotto forma di « esposizione » dei neonati. Vedi, per esempio, PHILIPPE ARIES, *L'enfant et la vie familiale sous l'Ancien Régime*, Paris, Plon, 1960.

(50) Si veda il precedente capitolo 6.

neo. Il potere simbolico, per esempio quello di una certa chiesa, produce beni di identità etico-religiosa, come la saldezza della fede o la « bontà » dei comportamenti, attraverso determinate pratiche di culto e di riproduzione della dottrina religiosa. Il potere coercitivo, che è basato sulle risorse di violenza, produce danni alle persone che vengono aggredite, e integrità fisica per quelle che vengono difese, e può anche, mediante rapina, strappare beni di benessere. Tutti questi poteri, inoltre, sono solitamente organizzati; e dotati di autorità, che prendono decisioni vincolanti per l'intero gruppo economico, simbolico o coercitivo. Da quest'ultimo punto di vista, il potere o « autorità politica » non si differenzia dagli altri tipi menzionati di potere. Se ne distingue, e nettamente, perché l'« autorità politica », il governo, non produce, primariamente e in modo caratteristico, i beni « finali » (benessere, identità etico-sociale, integrità fisica), che sono propri di quei poteri: esso, ed esso solo, invece, produce reti od ordinamenti vincolanti di poteri (e conformità) garantiti, ossia di « diritti », che sono beni « strumentali », che stabilizzano e tutelano l'acquisizione dei beni finali (51), per il campo sociale di riferimento (52).

Abbiamo così definito la differenza, che separa in maniera netta i tre principali poteri sociali (economico, simbolico e coercitivo), da

(51) Si ricordi la peculiarità dell'azione (e della produzione) politica, rispetto all'azione (e produzione) economica e ad ogni altra azione (e produzione) di beni finali, messa in evidenza nel precedente capitolo 8.

(52) Si deve tuttavia riconoscere che anche nei poteri organizzati, che producono beni finali, vi è una dimensione che è genuinamente « politica »: ed è quella che chiamerò la loro fase « costituente ». Quando infatti si tratta di instaurare e consolidare una data organizzazione, e dunque delle posizioni di autorità, che dovranno guidare stabilmente la cooperazione nell'intera organizzazione, l'opera dei fondatori ha per oggetto e per scopo poteri « stabilizzati » e « generalizzati » (entro l'organizzazione), dunque poteri *garantiti*, indipendentemente dal fatto che, una volta costituita, l'organizzazione produca questi o quei beni « finali » (economici, simbolici, e così via). Pur non tenendo conto in modo esplicito della componente della « generalizzazione », oltre che di quella della « stabilizzazione », il punto era stato colto da Bertrand de JOURNAL nella parte di teoria descrittiva della *Sovranità*, allorché definì di « forma politica » l'attività mirante a edificare un potere stabile (o — che è lo stesso — una durevole combinazione di volontà e di conformità in un dato campo sociale), anche quando tale costruzione di un potere stabile è strumentale al successivo perseguimento di un particolare fine sociale: per esempio, alla produzione di beni o servizi di benessere per un'impresa economica o all'esercizio del culto per una chiesa, e così via. Si veda *La sovranità*, trad. it. cit., p. 26.



un lato, e il potere « politico », inteso come potere di governo, dall'altro lato. Quest'ultimo non può identificarsi in nessuno di quei tre poteri sociali, e neppure in qualche loro particolare combinazione. I tre principali poteri sociali producono beni finali (di benessere, di identità etico-sociale, d'integrità fisica di uomini e cose); il potere politico produce beni strumentali, consistenti in reti vincolanti di diritti (o poteri garantiti), che assicurano la cooperazione sociale in una data società (o campo sociale di riferimento). Una volta acquisito con chiarezza questo punto decisivo; bisogna però aggiungere che tra il potere di governo e i principali poteri sociali (e i tre tipi di risorse corrispondenti: economiche, simboliche, di violenza) si instaurano generalmente relazioni molto significative.

1) Da una parte, il potere di governo estrae o mobilita parte di tali risorse, entro un dato campo sociale, per sostenersi e per procedere alla produzione politica. Delle risorse di violenza ha bisogno per produrre la « protezione esterna », ossia la garanzia della difesa fisica del campo sociale di riferimento dalle aggressioni provenienti dall'esterno (53); e per produrre la « protezione interna », cioè la garanzia dell'integrità fisica di uomini e cose all'interno del campo sociale, almeno nei confronti dei membri politicamente rilevanti di esso; e, in certi casi, come abbiamo visto, per costruire un monopolio tendenziale della violenza (o della violenza « legittima »). Delle risorse economiche ha bisogno per sostenere e tenere in vita le istituzioni e gli apparati pubblici (per es., l'esercito, il sistema giudiziario, il sistema sanitario pubblico, e così via) per produrre determinati poteri garantiti (« diritti »), o anche per allocare quote di denaro o di beni economici in funzione distributiva o redistributiva (in tal caso i diritti relativi saranno essenzialmente « spettanze »). Delle risorse simboliche, infine, il potere politico ha bisogno per conseguire, in via diretta o indiretta, una più o meno piena legittimazione, propria, delle sue decisioni vincolanti e dei suoi agenti, nelle credenze dei membri del campo sociale di riferimento. Qualche volta il potere di governo può anche basarsi, in modo molto spiccato, sull'uno o sull'altro tipo di risorse e di poteri sociali: avremo allora, quando hanno il sopravvento le risorse distruttive, i

(53) Come abbiamo accennato nella precedente sezione di questo capitolo, delle risorse di violenza i governi possono servirsi verso l'esterno anche per garantire benessere, per mezzo della conquista di bottino, di schiavi e di nuove terre, per la propria popolazione, o per parte di essa.

« governi militari »; quando hanno il sopravvento le risorse economiche, i « governi patrimoniali », o anche governi di mercanti e di banchieri (come, per esempio, la signoria dei Medici a Firenze); e, quando hanno il sopravvento le risorse simboliche, le « teocrazie » del passato e del presente e le « ideocrazie » (i sistemi detti totalitari) del ventesimo secolo. Anche questi governi, tuttavia, nonostante le loro caratteristiche peculiari, restano pur sempre poteri « politici »: poteri che producono (e distribuiscono) poteri garantiti (sotto forma di diritti) per le società rispettive, assicurando nel loro seno, seppure in modi anche molto diversi, la cooperazione sociale. Più in generale, si può affermare che la distribuzione complessiva delle principali risorse, in un determinato campo sociale, costituisce un quadro definito di vincoli e di opportunità, che delimita la gamma delle forme di governo (o dei « regimi ») possibili in quel campo sociale.

2) Dall'altra parte, i detentori delle principali risorse sociali e, in grado più o meno rilevante, dei rispettivi poteri hanno bisogno del governo per trasformare il loro nudo possesso delle risorse in diritti riconosciuti e generalmente validi nel campo sociale di riferimento, e per veder garantito l'uso redditizio di esse, entro la generale cooperazione sociale. Quanto alle risorse economiche, per le società più antiche, si pensi alle prime regolazioni del possesso e dell'uso della terra; o alla costruzione su vasta scala di opere di irrigazione e di regolazione delle acque, che erano al di fuori delle possibilità degli agricoltori, e garantivano il rendimento delle coltivazioni; o, più in generale, alla coniazione di moneta, che facilitava grandemente i commerci e gli scambi. E, per le società moderne, si pensi all'insieme dei diritti di proprietà, di contratto e di lavoro libero, che è condizione essenziale del grande sviluppo dell'economia di mercato; o all'introduzione e regolazione dei diritti di organizzazione sindacale e di sciopero, che consentirono e consentono ai lavoratori di far valere la propria forza lavoro organizzata nei confronti della controparte proprietaria dei beni capitali; o, ancora, alle leggi anti-trust e contro le posizioni di monopolio, che garantiscono ai nuovi imprenditori la libertà di entrata nei diversi mercati di produzione, e ai consumatori il benessere, derivante dalla facilità di acquistare beni migliori a prezzi più accessibili, resi possibili dalla concorrenza tra i produttori. Quanto alle risorse simboliche, per esempio a quelle di una chiesa, i loro detentori hanno bisogno del potere politico, specialmente per vedere garantita la non interfe-

renza da parte di chiechessia (inclusi gli agenti dello stesso governo) entro la società. Si pensi, a tale riguardo, al tormentato sviluppo moderno della regolazione di questa materia da parte dello stato, con varie forme di « concordati » con questa o quella chiesa, e specialmente con la chiesa cattolica, che ne definivano diritti e privilegi; fino ad arrivare alla piena libertà religiosa, con una pluralità di chiese che esercitano le proprie pratiche di culto, per dir così, l'una a fianco dell'altra; per non parlare, su un altro versante, delle libertà di pensiero, di stampa, di riunione e di associazione, dalle quali hanno preso alimento nuovi gruppi « simbolici » anche non religiosi, come diverse organizzazioni di volontariato finalizzate alla beneficenza, all'assistenza, e così via, che sono oggi per non poche persone parte molto importante della propria identità etico-sociale (54). Quanto, infine, alle risorse di violenza, non bisogna dimenticare che in molte società del passato vi erano gruppi o ceti sociali specializzati nell'uso delle armi, e che le armi portavano quotidianamente. L'intervento del potere politico, mentre converteva la suddetta detenzione delle armi in diritto-privilegio generalmente riconosciuto, cercò ben presto di regolare e delimitare l'uso delle armi, specialmente nei riguardi dei membri politicamente rilevanti del campo sociale. In Europa, l'ultima eredità di tale privilegio, circa la detenzione e l'uso delle armi, si manifestò nella lunga storia del « duello » presso la classe della nobiltà. I figli degli aristocratici erano addottrinati e incitati al rispetto del « codice d'onore », in base al quale il soggetto si ammantava come in una corazzina fatta di orgoglio e di ambizione. Ogni offesa, vera o presunta, a questo ideale costituiva un'onta intollerabile, che soltanto il sangue poteva lavare. Invece di far punire, il nobile, di cui la spada al fianco era l'emblema irrinunciabile, uccideva o s'immolava nel duello. In Francia, all'inizio del Seicento, sotto il regno di Luigi XIII, durante un trentennio si ebbero qualcosa come trentamila morti in duello. E, nonostante i divieti e le sanzioni sempre più pesanti introdotti dai governanti, nella Francia anche prima di allora, e poi poco più tardi, già con il regno di Luigi XIV, il duello tra aristocratici continuò ad essere una tradizione viva in Francia e in diversi

(54) Del resto, nelle poliarchie contemporanee, si è anche assistito ad un marcato ampliamento della componente « estetica » dell'identità etico-sociale, che investe in maniera significativa il modo di vestire e il « look » delle persone, che si sono alquanto pluralizzati e variegati.

paesi europei ancora alla fine dell'Ottocento (55). Del resto, la regolazione, la definizione dei diritti, e anche dei limiti d'intervento e dell'uso delle armi, è sempre un compito essenziale e molto delicato, anche quando abbia per oggetto gruppi od organizzazioni dipendenti, in un modo o nell'altro, dal potere politico: le truppe mercenarie, le milizie reclutate nel seno della popolazione o, non di meno, gli eserciti stanziali e gli apparati di polizia degli stati temporanei.

Dopo questa breve analisi, da un lato, della differenza e, dall'altro, delle relazioni intercorrenti tra potere « politico », propriamente inteso, e i tre tipi principali di poteri sociali (e delle risorse relative) (56); vorrei concludere questa sezione guardando un po'

(55) Si veda il capitolo sul duello di J.-C. CHESNAIS, *Histoire de la violence en Occident*, trad. it. cit., pp. 110-122. Vi è anche una piuttosto singolare tradizione democratica di culto delle armi, in particolare di culto della pistola, quasi come un simbolo della libertà individuale; ed è, naturalmente, quella che si fa sentire ancora oggi negli Stati Uniti d'America, dove la detenzione delle armi è assai diffusa, e riconosciuta come un diritto; e dove la proporzione degli omicidi eccede di molto quella caratteristica dei più sviluppati paesi europei.

(56) La mia posizione teorica trova qualche significativa affinità con l'impostazione di Michael Mann, impegnato in una vasta ricerca, storica e teorica insieme, su « Le fonti del potere sociale ». Dei tre volumi programmati sono finora comparsi i primi due: MICHAEL MANN, *The Sources of Social Power, I: A History of Power from the Beginning to A.D. 1760*, cit.; *II: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993. Manca ancora il III volume, che dovrebbe contenere la teoria generale. Mi baso perciò su diversi saggi preliminari pubblicati in precedenza da Mann, e soprattutto su: *The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results*, « Archives européennes de sociologie », XXV (1984), pp. 185-213; nonché sul primo capitolo del primo volume della trilogia: *Societies as Organized Power Networks* (pp. 1-53). I punti di affinità sono principalmente tre. a) Mann rifiuta l'idea della « società » come una unità o un « sistema » in qualche modo compatto, e l'interpreta concretamente come un campo sociale nel quale s'intrecciano e si sovrappongono diversi tipi di poteri. b) Egli accetta la ricorrente tripartizione dei poteri sociali: potere economico, potere coercitivo (che chiama « militare ») e potere simbolico (che chiama « ideologico »). c) E considera il potere « politico » (o potere dello « stato ») come un quarto tipo di potere a sé stante, che non può essere ridotto a nessuno dei predetti poteri sociali. In Mann manca invece, ai miei occhi, una definizione valida e generale del potere politico, come potere che produce poteri (garantiti) per un dato campo sociale, assicurando in tal modo la cooperazione sociale. La sua individuazione del « potere dello stato » si basa, in primo luogo, sulla funzione di « emanazione di almeno alcune regole vincolanti »; in secondo luogo, su una pluralità di altre funzioni: il mantenimento dell'ordine interno, la difesa/



più da vicino alle diverse forme di produzione politica (ossia della produzione di poteri garantiti, sotto forma di « diritti »). Ciò mi darà anche modo di riprendere in considerazione con strumenti più pertinenti il tema del monopolio tendenziale della violenza, caratteristico degli stati moderni e contemporanei di matrice europea.

Pensando alle forme della produzione politica, la prima che viene spontaneamente alla mente è la « regolazione », vale a dire l'emancipazione di regole vincolanti più o meno generali riguardanti gli intercorsi sociali e la cooperazione complessiva. Eppure, si tratta di un modo di intervento del potere di governo che si è sviluppato piuttosto di recente. In quasi tutte le società tradizionali del passato le regole più o meno generali riguardanti la cooperazione sociale o venivano dalla tradizione per via consuetudinaria o erano credute di provenienza divina. Del resto, le società tradizionali erano società stazionarie, sia quanto ai beni finali (specialmente economici e simbolici) prodotti, sia quanto alla stratificazione sociale; e il compito essenziale del potere politico era, per dir così, di « istituzionalizzare la stabilità ». Di conseguenza, gli interventi regolativi del governo, quando (assai raramente) si davano, assumevano per lo più la veste della chiarificazione e della codificazione di regole già esistenti e provenienti dalla tradizione, anziché quella di iniziative riformatrici. Al contrario, le società moderne sono in trasformazione

aggressione militare verso l'esterno, la messa in opera di infrastrutture di comunicazione, nonché qualche forma di redistribuzione economica; e, in terzo luogo, sulla « territorialità », che distinguerebbe il potere politico, riguardante sempre un territorio più o meno definito, dagli altri tre poteri sociali, che si potrebbero dire « plastici », nel senso che tendono spesso a travalicare ogni delimitazione territoriale. Cfr. specialmente il saggio di Mann del 1984 citato più sopra, in particolare pp. 195-201. Ora, per quel che riguarda il carattere della « territorialità », è vero che esso risulta di norma di notevole importanza, non solo negli stati moderni, che hanno confini definiti con precisione, ma anche nelle società politiche antiche, i cui confini erano spesso più approssimativi. Tuttavia, non si può accettare come un carattere *generale*, a meno di negare la dimensione « politica » alle grandi società nomadi, almeno alcune delle quali appaiono dotate di un potere di governo. Per il resto, mi limito a sottolineare che le cinque (o sei) funzioni menzionate da Mann sono tutte riconducibili, nella mia prospettiva, a forme di produzione politica (ossia di produzione di poteri garantiti), e cioè: 1) la regolazione; 2) la protezione esterna (e anche 5) la garanzia di benessere per la popolazione, o parte di essa, tramite la conquista con le armi di bottino, di schiavi e di terra); 4) la protezione interna, almeno per una parte della popolazione; 5) la facilitazione; 6) l'allocazione in direzione redistributiva. Ci torno sopra in quel che resta della presente sezione.

permanente, sia per la continua innovazione e crescita nella produzione dei beni finali, sia per i cambiamenti della stratificazione sociale; e il compito essenziale del potere politico diventa quello, assai più complesso, di « istituzionalizzare il cambiamento ». Di qui l'importanza chiave della regolazione, intesa come ridefinizione — di tempo in tempo — delle regole del gioco sociale, cioè delle regole riconosciute di acquisizione, uso e trasferimento delle principali risorse sociali (57). Nelle pagine precedenti ho già menzionato alcuni esempi significativi di innovazioni regolative negli stati moderni e contemporanei, sia in relazione alla sfera economica sia in relazione alla sfera simbolica.

Molto più antica è la forma di produzione politica che possiamo chiamare « protezione esterna », che garantisce la difesa delle persone e dei loro beni dalle aggressioni provenienti dall'esterno. E, come già sappiamo, mediante l'apparato di uomini e di armi che è strumentale alla protezione esterna, vale a dire l'esercito, non pochi governi hanno anche cercato di garantire il benessere della popolazione, o di parte di essa, mediante l'aggressione verso l'esterno e la conquista di schiavi, di terra e di risorse materiali. Antica è pure qualche forma di produzione politica, che garantisce la risoluzione o la moderazione dei conflitti interni alla società di riferimento, almeno nei riguardi dei membri politicamente rilevanti di essa. Nella monarchia feudale, per esempio, il re svolgeva una funzione politica, oltre che di « condottiero », cioè di guida degli armati propri e di quelli messi a disposizione dai signori suoi vassalli negli scontri violenti con l'esterno, anche di « arbitro » dei conflitti interni tra attori politicamente qualificati, e primamente tra i signori suoi

(57) Le democrazie o poliarchie contemporanee, come governi limitati, temporanei e rappresentativi, costituiscono finora la risposta più efficace e più flessibile al compito essenziale della produzione politica moderna: l'istituzionalizzazione del cambiamento. Da una parte, il carattere « limitato » del governo assicura le forze politiche e sociali, che stanno *pro tempore* all'opposizione, che non saranno messi in grave pericolo i loro interessi fondamentali, generando in tal modo una generale disposizione positiva verso la cooperazione sociale e il compromesso. Dall'altra parte, il carattere costitutivamente « temporaneo » e la « rappresentatività » del governo, mentre elevano degli argini validi, che ne difendono la stabilità e l'efficacia operativa (almeno per quattro o cinque anni, fino alle prossime elezioni) nei confronti delle tendenze disruptive insite nella lotta per il potere, assicurano che le diverse forze sociali, che assumono via via col passare del tempo un ruolo strategico nella produzione dei principali beni sociali, possono trovare, prima o dopo, una adeguata rappresentanza nelle funzioni di governo.

vassalli. Negli stati europei moderni, poi, o almeno in alcuni di essi, nel corso del processo che, tra la fine del diciassettesimo e la prima parte del diciannovesimo secolo, portò all'affermazione della supremazia di una sola legge valida per tutti i cittadini, si impose la forma di produzione politica, che possiamo chiamare « giurisdizione », e che garantisce l'ottemperanza delle prestazioni dovute tra i diversi individui o gruppi, anche qualora venga a mancare una conformità spontanea.

Proprio a quella che chiamerò la « piena » giurisdizione, ossia all'uguale accesso alla giustizia da parte di qualsivoglia cittadino, indipendentemente dalle risorse sociali di cui dispone, in condizione di parità formale verso ogni altro soggetto entro la società; e alla « piena » protezione interna, ossia alla garanzia dell'integrità fisica delle persone (da ogni aggressione entro la società), generalizzata a qualsivoglia cittadino, indipendentemente dalle sue risorse sociali: che sono aspetti *nuovi* (che compaiono per la prima volta nella storia) e *caratteristici* degli stati europei moderni, che stanno avviandosi verso la democrazia (o poliarchia); è connesso il monopolio tendenziale della violenza (o della violenza « legittima »), secondo il significato di questa formula precisato in precedenza. Un apparato interno di polizia, che monopolizza la violenza, compare, prima o dopo, nei diversi stati europei che, anche tramite di esso (58), danno luogo ad aree territoriali pienamente « pacificate », entro le quali, come ha mostrato la sezione precedente, la violenza privata subisce un massiccio e progressivo decremento nel corso del tempo. Difatti il monopolio tendenziale della violenza, come strumento specifico dello stato, coopera, da un lato, a « disarmare » la società (entro la quale particolari gruppi o ceti avevano il diritto-privilegio di detenere e usare armi), e, dall'altro, si oppone con efficacia alla violenza criminale, sia in funzione repressiva (una violenza in atto può essere fermata, come ultima risorsa, solo da una violenza maggiore) sia in funzione preventiva (verso una violenza possibile o probabile la minaccia di una violenza maggiore è la misura deterrente più efficace).

Quanto ho appena scritto, da una parte, riconduce in maniera

(58) Ho già sottolineato in precedenza, sulle orme specialmente di Norbert Elias, come alla genesi delle « aree territoriali pacificate » degli stati europei concorrono anche lo sviluppo delle « buone maniere » e gli effetti della crescente interdipendenza economica.

chiara il monopolio tendenziale della violenza, come strumento specifico, a due forme di produzione politica, proprie degli stati moderni e contemporanei di matrice europea, e dunque precisamente alla *funzione che*, come abbiamo visto, *definisce il potere di governo in linea generale*: la produzione di poteri garantiti, sotto forma di diritti, per un dato campo sociale. Dall'altra parte, mostra anche i limiti del monopolio tendenziale della violenza quale carattere definitorio del potere politico, sia pure entro l'ambito degli stati moderni e contemporanei di matrice europea. Infatti, i governi di tali stati (come del resto tutti i governi) non si limitano a garantire la « coesistenza pacifica » (sia pure per la prima volta per ciascuno e per tutti i membri della popolazione), che è soltanto un loro scopo minimo: essi garantiscono la « cooperazione sociale », che è inoltre particolarmente complessa nelle società moderne. E per far ciò mettono in opera altre importanti forme di produzione politica. Né, ovviamente, lo strumentario complessivo degli stati moderni e contemporanei di matrice europea può essere ristretto ai soli apparati di uomini in armi (59). Oltre alla « regolazione », di cui ho già trattato di sopra, mi limito qui a ricordare due altre forme di produzione politica, che sono state e/o sono assai importanti per quegli stati negli ultimi due o tre secoli (60). Mi riferisco a quelle che possono chiamarsi « facilitazione » e « allocazione ».

La « facilitazione » è una forma di produzione politica, che produce generalmente diritti-facoltà, che agevolano la cooperazione sociale. Per la sfera economica, limitiamoci a ricordare la coniazione della moneta e l'istituzione di una banca centrale, che ne sorvegli il valore. Per i trasferimenti di uomini e cose, pensiamo alla costru-

(59) Nelle democrazie contemporanee avviene, anzi, che una proporzione crescente delle regole e delle direttive emanate dal governo non sia accompagnata, come nel passato, dalla minaccia di sanzioni negative (e, come ultima risorsa, della violenza), ma piuttosto dalla promessa di premi o incentivi positivi. In materia, vi è una notevole letteratura di teoria e di sociologia del diritto. Si veda, per esempio NORBERTO BOBBIO, *La funzione promozionale del diritto*, in *Dalla struttura alla funzione: nuovi studi di teoria del diritto*, Milano, Edizioni di Comunità, 1977, pp. 13-32.

(60) Per la trattazione di altre forme di produzione politica negli stati contemporanei, nel campo del benessere e della prosperità economica e sociale, rinvio alla terza parte, dedicata appunto alla « produzione politica », di M. STOPPINO, *Sistema politico e competizione per il potere*, che uscirà nel 2001 per i tipi dell'editore Giuffrè di Milano.



zione e manutenzione di strade pubbliche, di ferrovie, autostrade, linee aeree; e, per le comunicazioni, alla gestione statale della posta e del telegrafo, o anche alla radio o alla televisione pubblica. Anche l'introduzione della scuola pubblica nel secolo diciannovesimo può essere interpretata come facilitazione; nel senso che essa metteva a disposizione una istruzione di base essenziale per agevolare la comunicazione e la cooperazione sociale, anche nella sfera economica. Più tardi, con la distribuzione gratuita (o a prezzi politici) di quote di istruzione, la facilitazione si combina con l'allocazione. L'«allocazione», a sua volta, produce infatti diritti-spettanze, che riguardano determinate quote di denaro: pensioni, sussidi di disoccupazione, salari minimi garantiti, e così via; nonché, quote di servizi scolastici o di servizi sanitari: insomma, di tutti i vantaggi erogati dagli apparati del *welfare state*. Non c'è bisogno di sottolineare quanto tali benefici, distribuiti mediante allocazione, possano contribuire a generare una disposizione positiva verso la cooperazione sociale e il consenso politico tra le classi meno abbienti della popolazione.

Si deve ancora aggiungere, infine, che, perché la produzione politica (nelle sue diverse forme) possa operare con successo, debbono intervenire altre attività del potere politico (o dei suoi agenti). Sono attività che, considerate in se stesse, non sono forme di produzione politica, poiché non producono «diritti»; ma che, tuttavia, mettono in essere strumenti indispensabili per la produzione politica: le chiamerò «attività strumentali» alla produzione politica. Di esse le tre principali sono: 1) l'*organizzazione delle istituzioni e degli apparati* impegnati nell'una o nell'altra forma di produzione politica: si pensi all'importanza di una organizzazione efficace, e dell'appropriato dosaggio di autonomia e di collegamento col governo, per esempio, dell'esercito, o del sistema giudiziario, o della banca centrale, o del sistema sanitario pubblico; 2) l'*estrazione di risorse dalla società*: risorse economiche, mediante l'imposizione fiscale, e risorse di violenza, tramite il servizio militare obbligatorio (va da sé che, senza un'adeguata copertura economica, nessuna delle istituzioni o degli apparati, impegnati nella produzione politica, può operare con efficacia); 3) l'*alimentazione della fiducia* (e, guardando all'altra faccia della medaglia, della lealtà): pensiamo, a livello delle élites, alla fiducia e alla lealtà che rendono efficace un governo di coalizione, o alle lealtà reciproche tra governo e opposizione, o alla fiducia e alla lealtà che rendono validi e operativi i

rapporti tra governanti di estrazione partitica e/o parlamentare e funzionari di vertice dei diversi rami amministrativi o ministeri; e, a livello della cittadinanza, alla fiducia e alla lealtà, che generano disposizioni più o meno solide alla cooperazione sociale, alla partecipazione politica e alla conformità.

### 9.5. Violenza e consenso

Tutti i poteri politici propriamente detti, o poteri di governo, dispongono, ora in forma diretta ora in forma indiretta, di risorse di violenza. In primo luogo, per esercitare la difesa o l'offesa verso l'esterno; in secondo luogo, per garantire la coesistenza pacifica interna, almeno nei confronti dei membri politicamente rilevanti della società. In certi casi, poi — e sono casi che a noi interessano in modo particolare —, il governo detiene un monopolio tendenziale della violenza entro la società. Nonostante ciò, come ho già osservato, la violenza non è il fondamento esclusivo, e nemmeno in molti casi il fondamento principale, del potere politico. Intanto, i governanti possono talora esercitare potere senza la minaccia della violenza, per esempio per mezzo della promessa di premi o incentivi, o mediante raccomandazioni. E, soprattutto, in moltissimi casi le direttive e i comandi provenienti dal governo sono eseguiti dai loro destinatari non per il timore (o per il solo timore) di essere fatti oggetto di intervento fisico, né tanto meno perché vi sono costretti a forza. L'impiego della violenza, quale mezzo per esercitare il potere politico, ha dei limiti al di là dei quali diventa inefficace e in ultima analisi impossibile. Non tutti i membri della società politica — per impiegare una frase di R. Capitant — «possono essere gettati in prigione» (61).

Si dovrà allora affermare che il fondamento del potere politico risiede nel consenso dei governati? Vi sono autori che lo sostengono; come vi sono autori che vedono il fondamento del potere politico nella violenza. A questi due punti di vista corrispondono due diversi modelli della società politica. Il primo si basa essenzialmente sulla nozione della cooperazione puramente consensuale e considera

(61) R. CAPITANT, *L'Illicite*, Paris, Dalloz, 1928, p. 117. Si può ricordare, a questo riguardo, la pittoresca frase del Talleyrand: tutto si può fare con le batonette tranne che sedercersi sopra.

l'impiego della violenza come una rottura della cooperazione e dello stesso potere politico. Nel secondo modello è invece accentuato al massimo l'elemento del conflitto, e quindi il ruolo della violenza (o della sua minaccia) per conseguire l'obbedienza. Per il primo modello, la società politica è essenzialmente il frutto di una cooperazione del tutto consensuale; per il secondo è essenzialmente il frutto della dominazione violenta di una parte sull'altra (62). La tesi che intendo sostenere è che, nell'ambito di una teoria empirica generale della politica, questi due modelli sono entrambi unilaterali; che di fatto nelle società politiche concrete il potere di governo poggia sempre sia sul consenso sia sulla violenza (e anche su altre basi); e che una distinzione significativa può essere fatta unicamente tenendo presente le diverse proporzioni di violenza e consenso nelle diverse società politiche.

Tanto per cominciare, la violenza e il consenso non sono le uniche basi dell'obbedienza al governo. Vi sono comportamenti di obbedienza non fondati sul timore della violenza né sul consenso, almeno se non si vuole dilatare la nozione di consenso fino al punto di renderla politologicamente insignificante. Si può definire, ad esempio, il consenso in base alla semplice volontarietà del comportamento di obbedienza; e allora qualunque rapporto di potere — anche il più intensamente coercitivo — implica consenso, dal momento che per definizione il comportamento di chi subisce potere è dotato di almeno un minimo di volontarietà. Ma, inteso in questo senso, il concetto di consenso diventa inutilizzabile. Per costruire una nozione significativa e utile di consenso, bisogna anzitutto escludere i rapporti di potere « conflittuali », nei quali chi subisce potere assegna maggior valore al comportamento che avrebbe tenuto in assenza dell'esercizio di potere che a quello che tiene in

(62) Il primo modello può essere fatto risalire, almeno in parte, alla dottrina contrattualistica. Una brillante analisi a sostegno della cooperazione come fondamento del potere politico è contenuta in *Political Power* di E. E. HARRIS (« Ethics » 1957, pp. 1-10). Un esempio del secondo modello può essere visto nella concezione dello stato di F. OPPENHEIMER (*The State*, 2<sup>a</sup> ed. americana, New York, Vanguard Press, 1922). Una più recente formulazione di tale teoria è stata fatta da M. N. ROTHBARD (*The Anatomy of the State*, « Rampart Journal of Individualist Thought » 1965, pp. 1-24). Hanno contrapposto questi due modelli, ad esempio, E. V. WALTER (*Power and Violence*, loc. cit., pp. 358 e segg.) e, con diversa terminologia, M. DUVERGER (*Introduction à la politique*, cit., pp. 20-22).

seguito ad esso (63). Già questa precisazione mostra che la violenza e il consenso non sono le sole basi del potere politico, poiché i governanti possono ad esempio esercitare potere costrittivo non fondato sulla minaccia di sanzioni fisiche. Tuttavia questa precisazione non basta ancora per identificare il consenso. Comportamenti di obbedienza tenuti per mera abitudine, per indifferenza o apatia, o per disposizione conformistica (64), pur non rendendo necessariamente conflittuali i relativi rapporti di potere, non possono nemmeno dirsi fondati sul consenso (65). Una nozione politologicamente utile di consenso va riferita soltanto ai comportamenti di obbedienza fondati su un apprezzamento positivo, in termini di interessi o di valori o di affezione, del comando, della sua fonte o di qualche altra sua qualità. Il che allarga ancora di più la sfera dei comportamenti di obbedienza non fondati sulla violenza né sul consenso.

Va notato che la parola « consenso » (66) viene generalmente usata, talora promiscuamente, con due significati diversi. In un primo senso essa viene riferita ai comportamenti di obbedienza basati su certe motivazioni; in un secondo senso — adottato più frequentemente — è invece riferita a certe credenze od opinioni o affezioni che possono motivare i comportamenti di obbedienza (67).

(63) Si ricordi quanto ho detto nel capitolo 1 a proposito dei rapporti di potere conflittuali e non conflittuali.

(64) Sulla nozione di « conformismo » vedi M. STOPPING, voce *Conformismo* nel citato *Dizionario di Politica* della UTET, 2<sup>a</sup> edizione, 1983.

(65) Un esempio di definizione troppo larga, e perciò scarsamente utilizzabile, di consenso si trova in S. BERNARD, *Il problema del modello e il problema dell'autorità* (intervento sul tema « Classi, struttura sociale, potere » in « Tempi Moderni » 1964, n. 16-7, p. 71).

(66) Non mi occupo qui del problema particolare del « consenso » in rapporto alle procedure elettorali. Su alcune difficoltà inerenti a tale problema si può vedere la prima parte del saggio *The "Consent" of the Governed* di C. W. CASSINELLI (« Western Political Quarterly », 1959, pp. 391 e segg.). Una critica generale delle « teorie del consenso » si trova in I. L. HOROWITZ, *Consensus, Conflict, and Cooperation: a Sociological Inventory*, « Social Forces » vol. 41 (1962), pp. 177-88.

(67) Un esempio dell'impiego del primo significato si trova in H. GOLDHAMER ed E. A. SHILS, *Types of Power and Status*, loc. cit., pp. 183-4. Esempi dell'impiego del secondo significato: S. BERNARD, *op. cit.*, pp. 71-2; M. DUVERGER, *Méthodes de la science politique*, cit., p. 8; H. McCLOSKEY, *Consensus and Ideology in American Politics*, cit., pp. 361 e segg.. La differenza tra i due significati consiste nel fatto che un'opinione o un giudizio o un'affezione non sono ancora un comportamento di obbedienza (si può non obbedire a un comando a cui si consente); anche se,



Si tratta di due significati strettamente connessi fra loro, e tuttavia distinti: sicché conviene sempre precisare a quale di questi due significati ci si riferisce. In questo contesto, anche per mantenere una certa simmetria con la nozione di violenza, terrò presente il secondo significato, per il quale il consenso non è un tipo di obbedienza ma un tipo di fonte dell'obbedienza. In questa accezione il consenso può essere definito come la classe delle opinioni o credenze o affezioni favorevoli — per qualsiasi ragione — al comando o al potere e che possono motivare, e tendenzialmente motivano, l'obbedienza o la disposizione a obbedire. Quali siano in concreto tali opinioni o credenze o affezioni non si può stabilire teoricamente in modo esaustivo. Se ne possono solo indicare alcune grandi categorie. Max Weber ha più volte sottolineato che, almeno per i membri dell'apparato amministrativo di cui i detentori di un potere stabilizzato possono disporre, l'obbedienza tende sempre a essere motivata sia da ragioni di interesse sia da credenze relative ai valori. E una osservazione che, per il potere politico, può essere agevolmente estesa ai gruppi dirigenti, che forniscono il sostegno principale del regime. E anche i membri della società politica che non fanno parte dei gruppi dirigenti possono obbedire, o avere disposizione a obbedire, per credenze orientate secondo valori e anche per considerazioni di interesse (relative ai vantaggi che ricavano dalla cooperazione sociale o, almeno, alla salvaguardia di alcuni loro beni considerati fondamentali). A queste due ampie categorie di consenso se ne può aggiungere — in linea generale — anche una terza: quella degli atteggiamenti *affettivamente favorevoli al potere* (68). In effetti, non bisogna mai trascurare l'importanza delle componenti affettive del sostegno politico: emblemi, bandiere, insegne, inni, riti e manifestazioni, che pongono in essere processi di identificazione sentimentalizzata più o meno intensi con un ente collettivo o anche con un capo.

Le forme di consenso orientate secondo valori sono di diverse specie: possono riguardare, ad esempio, il contenuto di un singolo

normalmente, il consenso in questo secondo significato tende a generare l'obbedienza o la disposizione a obbedire.

(68) Si ricordi la generalissima quadripartizione di M. WEBER in base alla quale l'agire sociale può essere determinato 1) in modo razionale rispetto allo scopo; 2) in modo razionale rispetto al valore; 3) affettivamente; 4) tradizionalmente. (*Economia e società*, cit., I, pp. 21-5).

comando, oppure i fini generali in vista dei quali — al di là del contenuto di comandi singoli — il potere viene esercitato. Tra le suddette forme di consenso assume un'importanza particolare, in rapporto al potere politico, quella che riguarda la fonte del potere: la credenza nella legittimità del potere (69). Ho già avuto occasione di notare che vi sono numerose e svariate categorie di credenze nella legittimità. Rispetto al potere politico si può tuttavia costruire una classificazione molto semplice, se si considerano non i vari giudizi di valore, ma i diversi oggetti dei giudizi di valore che fondano la credenza nella legittimità. Da questo punto di vista, la credenza nella legittimità del potere politico può essere fondata sulla persona del governante, sul regime, o sulla comunità politica. Nel primo caso il potere è creduto legittimo perché è il potere di quella persona; nel secondo perché lo si considera derivato dalla fonte stabilita dal regime; nel terzo perché lo si ritiene in qualche modo come derivato dalla comunità politica. Di questi ultimi due tipi tratterò diffusamente nel prossimo capitolo. Circa il primo — che riguarda direttamente il governo e anzi la persona del governante — si può osservare che tale credenza nella legittimità si presenta in forma pura solo quando si basa esclusivamente sulla personalità del capo, al quale il potere viene pertanto concepito come conferito in modo irrevocabile e senza limiti di tempo (70). È un caso che non si verifica frequentemente, nella sua forma pura, almeno nelle società politiche moderne. Molto più spesso può invece accadere che un elevato grado di credenza nella legittimità personale si accompagni ad altre forme di credenza nella legittimità del potere politico, fondate, per esempio, sulla dottrina comunista, o sulla dottrina fascista, o anche su quella democratica.

Tutte le categorie e sotto-categorie che ho sommariamente delineate hanno un valore tipico-ideale, e non è detto che si possano riscontrare allo stato puro nelle situazioni reali. Se si studiano in concreto le ragioni dell'obbedienza o della disposizione a obbedire

(69) Alcuni autori, come A.L. LOWELL (*Public Opinion and Popular Government*, New York, Longmans, Green, and Co., 1926, p. 9) e C.W. CASSINELLI (art. cit.), identificano addirittura consenso e credenza nella legittimità: il che è indubbiamente eccessivo.

(70) Si veda in proposito L. HAMON e A. MABLEAU (a cura di), *La personnalisation du pouvoir*, Paris, Presses Universitaires de France, 1964, che riproduce gli atti di un convegno tenuto a Digione (cfr. specialmente la relazione e la replica di M. DUVERGER e l'intervento di C. EISENMANN).

di un individuo o di un gruppo, si possono riscontrare diversi tipi di credenze nella legittimità, o varie forme di consenso, o consenso e timore della violenza insieme. In particolare, nelle ricerche empiriche che riguardano il consenso converrà tener sempre presente che molte forme di consenso possono essere soltanto apparenti. Si pensi al fatto che la credenza nella legittimità del potere può avere, anche in larga misura, carattere « ideologico », o al fatto che le opinioni e le credenze possono venire manipolate dall'alto. Persino i comportamenti di obbedienza fondati su una paura molto intensa possono sembrare per brevi periodi come il frutto di un consenso entusiastico. Ma tutto ciò, se ci insegna che occorre procedere con particolare cautela nelle ricerche sul campo relative al consenso, non ci impedisce di individuare precisamente, in linea teorica, la nozione di consenso e le sue diverse categorie.

Chiarita così la nozione di consenso, possiamo tornare al nostro problema: il potere politico è fondato sul consenso?, oppure è fondato sulla violenza? Già il fatto che vi sono motivazioni dell'obbedienza o della disposizione a obbedire, che non possono essere ricondotte né alla violenza né al consenso, indica che questa alter-nativa è mal posta. D'altra parte, che la violenza non possa costituire il fondamento esclusivo del potere politico l'abbiamo già mostrato: anche nella società più tirannicamente diretta, i governanti non possono fare a meno del consenso almeno dei membri dell'apparato specializzato per l'impiego della violenza. E alla stessa conclusione si deve pervenire per quanto riguarda il consenso. Certo, in astratto, si può costruire un modello di società politica interamente basato sulla cooperazione consensuale. Ma, di fatto e in concreto, la situazione è molto diversa. Vi sono società politiche nelle quali a un intenso consenso da parte di una esigua minoranza fa riscontro una dominazione sulla grande maggioranza basata in larga misura sulla forza e sulla coercizione (71). E ogni governo minaccia e usa la violenza. In tutte le società vi sono disuguaglianze di ogni tipo tra individui e gruppi: economiche, di status, di possibilità di accesso al potere politico, di cultura, di idee, e così via. Tali disuguaglianze generano divisioni e conflitti più o meno profondi, che talvolta risultano inconciliabili spontaneamente. Proprio ai problemi emergenti da questi conflitti si riferiscono spesso le decisioni politiche; e

(71) È questo il caso, secondo C.J. FRIEDRICH, delle dittature totalitarie dell'epoca contemporanea (*Man and his Government*, cit., pp. 189-90).

per ottenere l'esecuzione dei relativi comandi i governanti ricorrono alla minaccia e, almeno come ultima risorsa, all'impiego della violenza. Anche il governo sostenuto dal più largo consenso non può fare a meno di impiegare la violenza nei confronti dei pochi recalcitranti. In tal senso, costruire un modello di società politica fondato interamente sulla cooperazione consensuale significa trascurare in modo del tutto irrealistico l'elemento del conflitto. Dunque, con l'avvertenza che violenza (o forza) e consenso non sono le sole basi del potere politico, possiamo concludere con le seguenti parole di Pareto: « Si ha dappertutto una classe governante poco numerosa che si mantiene al potere, parte con la forza e parte col consenso della classe governata, che è molto più numerosa; le differenze stanno principalmente: in quanto alla sostanza, nelle proporzioni della forza e del consenso; in quanto alla forma, nei modi coi quali si usa la forza e si consegue il consenso » (72).

(72) V. PARETO, *Trattato di sociologia generale*, Firenze, Barbera, 1916, vol. II, p. 599. In modo analogo N. BOBBIO ha scritto che, se « guardiamo spregiudicamente la realtà storica, ci rendiamo conto che forza e consenso si mescolano, e che non vi è Stato tanto dispotico che non faccia assegnamento anche sul consenso (per lo meno degli accoliti del despota sulla fedeltà dei quali il despota deve poter contare), né Stato tanto fondato sul contratto da non aver bisogno della forza per mantenere a freno i dissidenti. Gli Stati storici si distinguono tra loro per la maggiore o minore misura di forza e di consenso » (*Teoria della norma giuridica*, cit., p. 221). Cfr. anche C.J. FRIEDRICH, *op. cit.*, pp. 164 e segg.; E.V. WALTER, articolo citato, p. 360. Naturalmente, uno studio empirico sul consenso dovrà tener conto non solo della sua ampiezza, ma anche delle sue varie forme, della sua distribuzione, della sua intensità, e così via.